

Vergaderjaar 2002–2003

29 021

Wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2	3.2 Rapportages en gegevensverstrekking	30
1.1 Het doel van het wetsvoorstel	2	3.3 Afstemming	31
1.2 De richtlijn omgevingslawaai	2	3.4 Minister van VROM	32
1.3 Termijnen	4	3.5 Agglomeratiegemeenten	33
1.4 Normering	5	3.6 Niet-agglomeratiegemeenten	35
1.5 Bronbeleid	6	3.7 Provincies	35
1.6 Toekomstige communautaire maatregelen	6	3.8 Minister van Verkeer en Waterstaat	36
1.7 De beleidsontwikkeling in Nederland	7	3.9 Minister van Defensie	38
2. Belangrijke elementen van de nieuwe regelgeving	7	4. Wijze van implementatie	38
2.1 Hoofdelementen	7	4.1 Wat moet worden geïmplementeerd?	38
2.2 Agglomeraties	8	4.2 Aanpassing van de Wet geluidhinder	38
2.3 Geluidsbronnen die binnen agglomeraties een rol spelen	9	4.3 Aanpassing van de Wet luchtvaart	39
2.4 Geluidsbronnen waarvoor een zelfstandige karterings- en planverplichting geldt (belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens)	10	4.4 Uitvoeringsondersteuning	41
2.5 Geluidsgevoelige objecten	12	5. Financiële aspecten	41
2.6 Stille gebieden in het bijzonder	12	5.1 Ter inleiding	41
2.7 Geluidsbelastingkaarten	14	5.2 Bestuurslasten en gevolgen voor de rijksbegroting	42
2.8 Actieplannen	17	5.3 Administratieve lasten voor het bedrijfsleven	42
2.9 Geluidsbelasting; de dosismaat	22	Artikelsgewijze toelichting	44
3. Actoren	29	Bijlage: Transponeringstabel	54
3.1 Bevoegdheden	29		

1. Inleiding

1.1 *Het doel van het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel bevat regels ter verwerking in de Nederlandse rechtsorde van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189). Deze richtlijn wordt hierna aangeduid als de «richtlijn omgevingslawaai».

Volgens artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai is «omgevingslawaai» ongewenst of schadelijk geluid buitenshuis dat door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt, inclusief lawaai dat wordt voortgebracht door vervoermiddelen, wegverkeer, spoorwegverkeer, luchtverkeer en locaties van industriële activiteiten, waarbij als voorbeeld worden genoemd de industriële activiteiten als beschreven in bijlage I van de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257). In het wetsvoorstel en in deze memorie van toelichting worden overigens in plaats van de term «omgevingslawaai» de in de Nederlandse wetgeving gebruikelijke term «geluid» en daarvan afgeleide termen («geluidsbelasting», «geluidhinder») gehanteerd. Dit verschil in terminologie is slechts van taalkundige aard.

Ingevolge artikel 14 van de richtlijn omgevingslawaai moet de richtlijn uiterlijk op 18 juli 2004 zijn verwerkt in de nationale regelgeving. Dat zal gebeuren door het opnemen van een nieuw hoofdstuk IX in de Wet geluidhinder en door een aanpassing van de Wet luchtvaart en de nieuwe Spoorwegwet (Stb. 2003, 264). Nadere regels zullen – eveneens voor 18 juli 2004 – worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (amvb) en bij ministeriële regeling.

De richtlijn omgevingslawaai vereist onder meer het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. Geluidsbelastingkaarten moeten worden opgesteld voor agglomeraties en voor belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen en belangrijke luchthavens. Actieplannen zijn verplicht voor agglomeraties en plaatsen nabij genoemde geluidsbronnen. De betrokken geluidsbronnen worden hierna ook aangeduid als de «(belangrijke) verkeersinfrastructuur». Voor het aanwijzen van de agglomeraties en de belangrijke verkeersinfrastructuur alsmede voor het opstellen van de geluidsbelastingkaarten en actieplannen gelden specifieke termijnen (zie § 1.3).

1.2 *De richtlijn omgevingslawaai*

Het doel van de richtlijn

Ingevolge artikel 1 van de richtlijn omgevingslawaai is het doel van de richtlijn om op basis van prioriteiten de schadelijke gevolgen, hinder inbegrepen, van blootstelling van omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen. Daarnaast beoogt de richtlijn een grondslag te bieden voor het ontwikkelen van gemeenschapsmaatregelen om lawaai van de belangrijkste bronnen te verminderen, in het bijzonder lawaai van weg- en spoorwegvoertuigen en lawaai van weg- en spoorweginfrastructuur, lawaai van vliegtuigen, lawaai van materieel voor gebruik buitenshuis en in de industrie en lawaai van verplaatsbare machines.

Ingevolge de richtlijn omgevingslawaai zal de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Europese Commissie) uiterlijk 18 januari 2004 verslag uitbrengen van de bestaande gemeenschapsmaatregelen op het gebied van bronnen van omgevingslawaai en zal zij

wetgevingsvoorstellen daarover uiterlijk op 18 juli 2006 indienen. Een en ander is vastgelegd in het tweede lid van artikel 1 en het eerste lid van artikel 10 van de richtlijn.

De achtergrond van de richtlijn omgevingslawaai

In 1993 hebben de Europese Gemeenschappen een koerswijziging aangekondigd in het beleid inzake lawaaibestrijding. Die koerswijziging stemde overeen met de voornaamste veranderingen in het communautaire milieubeleid zoals opgenomen in het vijfde milieuactieprogramma («Op weg naar duurzame ontwikkeling», PbEG 1993, C 138). Voor geluidhinder heeft dat programma als voornaamste doel gesteld dat niemand mag worden blootgesteld aan geluidsniveaus die zijn gezondheid en de kwaliteit van zijn bestaan in gevaar brengen.

In november 1996 bracht de Europese Commissie het Groenboek (= beleidsnota) «Een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder» uit (COM(96)540). Daarin werd in grote lijnen het bestaande beleid voor geluidhinderbestrijding binnen de Europese Unie geschetst. Geconstateerd werd dat hoewel de geluidsoverlast in Europa groot was, de bestrijding versnipperd en ondoelmatig was. In het Groenboek werd dan ook de aanbeveling gedaan de indicatoren en rekenmethoden te harmoniseren zodat de geluidsproblemen gericht en efficiënter konden worden aangepakt. Daarbij gaat het om de toe te passen geluidsbelastingindicator en de wijze waarop deze wordt berekend.

In twee conferenties (Scheveningen, 1997 en Kopenhagen, 1998) zijn deze aanbevelingen door de lidstaten van de Europese Unie vrijwel unaniem onderschreven. Kwamen in de eerste conferentie meer de technische aspecten aan de orde (rekenmethoden, geluidmaten), in de tweede conferentie lag de nadruk meer op uitvoeringsaspecten. Daar is besloten een werkgroepstructuur in het leven te roepen, gebaseerd op twee pijlers: bestrijding van geluidhinder aan de bron en effectgerichte bestrijding van geluidhinder. De werkgroepen rapporteren aan een stuurgroep waarin lidstaten, non-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. Ook het Europees Parlement bracht een positief advies uit, alhoewel het aandrang op stringenter beleid, met name op het gebied van geluidbestrijding aan de bron. Het Europees Parlement gaf aan een voorstander te zijn van centraal vastgestelde normen voor geluid in de omgeving. De meeste lidstaten bleken daar echter, met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel, op tegen te zijn.

Vervolgens heeft de Europese Commissie een nieuw raamwerk ontwikkeld voor geluidbeleid. Als onderdeel daarvan heeft de Europese Commissie in juli 2000 de ontwerprichtlijn omgevingslawaai uitgebracht. In december 2000 is de richtlijn door de Milieuraad aanvaard. Na onderhandeling met het Europees Parlement is de richtlijn op 30 juni 2002 vastgesteld en op 18 juli 2002 bekendgemaakt en in werking getreden (PbEG L 189).

De werkings sfeer van de richtlijn omgevingslawaai

Ingevolge artikel 2 van de richtlijn omgevingslawaai is de richtlijn van toepassing op omgevingslawaai waaraan mensen in het bijzonder in bebouwde gebieden, in openbare parken en andere stille gebieden in agglomeraties, in stille gebieden op het platteland, nabij scholen, ziekenhuizen en andere voor lawaai gevoelige gebouwen en gebieden worden blootgesteld. De richtlijn is niet van toepassing op lawaai dat door de eraan blootgestelde persoon zelf wordt veroorzaakt, lawaai van huishoudelijke activiteiten, door burens veroorzaakt lawaai, lawaai op de werkplaats, lawaai binnen vervoermiddelen en lawaai door militaire activi-

teiten in militaire terreinen. Wat wordt verstaan onder «omgevingslawaai», is in § 1.1 al aangegeven.

Het instrumentarium van de richtlijn omgevingslawaai

Ter bestrijding van de schadelijke gevolgen van omgevingslawaai worden ingevolge de richtlijn omgevingslawaai de volgende instrumenten toegepast. De aanwijzing van de daarvoor bevoegde autoriteiten en instanties is aan de lidstaten overgelaten (artikel 4 van de richtlijn omgevingslawaai).

- vaststellen van de blootstelling aan omgevingslawaai door middel van *geluidsbelastingkaarten*, volgens gemeenschappelijk bepalingmethoden (artikel 7 en bijlage IV van de richtlijn omgevingslawaai);
- vaststellen van *actieplannen* op basis van de resultaten van de geluidsbelastingkaarten (artikel 8 en bijlage V van de richtlijn omgevingslawaai);
- *voorlichting van het publiek* over omgevingslawaai en de aanpak daarvan (artikel 9 van de richtlijn omgevingslawaai; zie ook artikel 8, zevende lid, van de richtlijn).

De introductie van een communautair systeem van geluidsbelastingkaarten vereist de invoering van *geharmoniseerde geluidsbelastingindicatoren*. De gekozen gemeenschappelijke geluidsbelastingindicator voor het bepalen van de hinder is L_{den} en voor slaapverstoring L_{night} (artikelen 5 en 6 alsmede bijlagen I – III van de richtlijn omgevingslawaai). Deze indicator wordt hierna ook aangeduid als «de nieuwe dosismaat» (zie § 2.9).

De geluidsbelastingkaarten en de actieplannen hebben betrekking op de geluidsbelasting in agglomeraties en op de geluidsbelasting vanwege de belangrijke verkeersinfrastructuur, te weten belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen en belangrijke luchthavens. De betrokken spoorwegen worden hierna ook aangeduid als (belangrijke) hoofdspoorwegen; een toelichting op het begrip «hoofdspoorweg» wordt gegeven bij artikel 115. Omdat onder het begrip «belangrijke luchthavens» ingevolge de definitie die de richtlijn omgevingslawaai daarvan geeft, alleen belangrijke burgerluchthavens vallen, wordt hierna doorgaans gesproken over (belangrijke) burgerluchthavens.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid op het instrumentarium teruggekomen.

1.3 Termijnen

In een tweetal stappen, in deze memorie van toelichting tranches genaamd, zal aan de verplichtingen van de richtlijn omgevingslawaai moeten worden voldaan. Voor een aantal agglomeraties en een deel van de betrokken verkeersinfrastructuur moeten de eerste geluidsbelastingkaarten gereed zijn in 2007 en de eerste actieplannen in 2008. Voor de overige agglomeraties en de overige betrokken verkeersinfrastructuur moeten de eerste geluidsbelastingkaarten gereed zijn in 2012 en de eerste actieplannen in 2013. Na de eerste vaststelling moeten de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen ten minste eens in de vijf jaar opnieuw worden bezien en zo nodig herzien. Zij worden daartoe om de vijf jaar al dan niet gewijzigd opnieuw vastgesteld.

De in de geluidsbelastingkaarten vervatte gegevens en een samenvatting van de actieplannen dienen door de lidstaten binnen zes maanden na vaststelling aan de Europese Commissie gezonden te worden (artikel 10, tweede lid, van de richtlijn omgevingslawaai).

De geluidsbelastingkaarten die na de eerste tranche beschikbaar zijn (in 2007) zullen een beeld geven van de geluidssituatie in de grootste agglomeraties en rond de drukste verkeersinfrastructuur. Na de tweede tranche zal (in 2012) een fijnmaziger beeld zijn ontstaan waarbij ook de geluids-

situatie in de kleinere agglomeraties en rond de minder drukke verkeersinfrastructuur is weergegeven.

De tweede tranche vergroot het aantal betrokken gemeenten. Daar waar de Minister van Verkeer en Waterstaat en gedeputeerde staten van de provincies zowel bij de eerste als bij de tweede tranche geluidsbelastingkaarten en actieplannen moeten vaststellen, zullen sommige gemeenten dit pas voor de eerste keer behoeven te doen bij de tweede tranche. Overigens staat het die gemeenten vrij om al vóór de tweede tranche geluidsbelastingkaarten en actieplannen vast te stellen.

Anders dan voor agglomeraties en verkeers- en spoorwegen leidt de tweede tranche niet tot een toename van het aantal betrokken burgerluchthavens, zoals ook in onderstaand overzicht is weergegeven.

1^e tranche: geluidsbelastingkaarten in 2007, actieplannen in 2008

- Wegen waarop jaarlijks meer dan 6 miljoen maal een voertuig zal passeren
- Hoofdspoorwegen waarop jaarlijks meer dan 60 000 maal een trein zal passeren
- Burgerluchthavens waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden met uitsluiting van oefenvluchten met lichte vliegtuigen
- Agglomeraties met een bevolking van meer dan 250 000 personen

2^e tranche: geluidsbelastingkaarten in 2012, actieplannen in 2013

- Wegen waarop jaarlijks meer dan 3 miljoen maal een voertuig zal passeren
- Hoofdspoorwegen waarop jaarlijks meer dan 30 000 maal een trein zal passeren
- Burgerluchthavens waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden met uitsluiting van oefenvluchten met lichte vliegtuigen
- Agglomeraties met een bevolking van meer dan 100 000 personen

1.4 Normering

De richtlijn omgevingslawaai bevat geen normstelling voor geluid. Iedere lidstaat is vrij om te zorgen voor de vormgeving van een normenstelsel voor geluid en voor verdere geluidregelgeving. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de richtlijn moeten de lidstaten uiterlijk 18 juli 2005 aan de Europese Commissie informatie verstrekken over de relevante op hun grondgebied geldende of geplande grenswaarden voor wegverkeerslawaai, spoorweglawaai, vliegtuiglawaai rond luchthavens en industriellawaai met een toelichting over de implementatie van die grenswaarden.

De richtlijn omgevingslawaai grijpt dus niet in op het Nederlandse normenstelsel. Onder meer kent de Wet geluidhinder een stelsel van normen voor geluidhinder. Ter bescherming van woningen zijn in dit stelsel voor verschillende geluidsbronnen grenswaarden opgenomen, waarbij een ondergrens (voorkeursgrenswaarde) en een bovengrens (de maximaal toelaatbare geluidsbelasting) gelden. In het gebied tussen de ondergrens en de bovengrens zijn vaak voor woningen zogenaamde hogere waarden vastgesteld. Dit normenstelsel blijft het uitgangspunt voor Nederland.

De richtlijn omgevingslawaai stelt wel getalsmatige criteria in relatie tot de geluidkartering. In bijlage VI bij de richtlijn wordt namelijk gesteld dat de aan de Europese Commissie toe te zenden gegevens een opsomming bevatten van de geschatte aantallen mensen die zijn blootgesteld aan

geluid. Deze opsomming wordt uitgesplitst in klassen van 5 dB. Als ondergrens voor de gevraagde opsomming geldt een geluidsbelasting L_{den} van 55 dB en een geluidsbelasting L_{night} van 50 dB. Deze ondergrens betekent dat de geluidsbelastingkaarten zodanig moeten zijn ingericht dat alle woningen die zijn blootgesteld aan een geluidsbelasting L_{den} van 55 dB of meer en een geluidsbelasting L_{night} van 50 dB of meer er deel van uit maken.

1.5 Bronbeleid

Mede naar aanleiding van het krachtige pleidooi van het Europees Parlement voor een effectiever bronbeleid is in de richtlijn omgevingslawaai bepaald dat «deze richtlijn ook ten doel heeft een grondslag te bieden voor het ontwikkelen van Gemeenschapsmaatregelen om lawaai van de belangrijkste bronnen te verminderen» (artikel 1, tweede lid) en dat de Europese Commissie binnen 18 maanden na inwerkingtreding een rapport dient over te leggen over de werking van het huidige stelsel (artikel 10, eerste lid). Het hoeft nauwelijks betoog dat Nederland een voorstander is van een dergelijk beleid. Steeds weer blijkt dat het technologisch potentieel nog zeer groot is, zonder dat het tot excessieve kosten aanleiding geeft. Geluidhinderbestrijding aan de bron is blijkens veel onderzoek ook kosteneffectiever dan bescherming via schermen of woningisolatie, al kan daarvan zeker niet in alle gevallen worden afgezien.

Er zijn overigens al diverse richtlijnen inzake specifieke geluidbronnen. De Europese Gemeenschappen hebben zich namelijk al in een vroeg stadium gebogen over de geluidemissies van diverse machines. Op dit moment zijn er meer dan tien richtlijnen op dit gebied.

1.6 Toekomstige communautaire maatregelen

Op 22 juli 2002 is het zesde milieuactieprogramma van de Europese Unie vastgesteld (Besluit 1600/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2002 tot vaststelling van het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, PbEG L 242). Dit zesde milieuprogramma is gericht op de periode 2001–2010 en is getiteld «Milieu 2010: Onze toekomst, onze keuze». In dit actieprogramma is als doelstelling voor geluid geformuleerd: «Realisering van een vermindering van het aantal mensen dat geregeld en langdurig wordt blootgesteld aan hoge geluidniveaus van een geschatte 100 miljoen mensen in het jaar 2000 met ongeveer 10% in het jaar 2010 en met 20% in 2020».

Volgens het zesde milieuactieprogramma is de grootste uitdaging het terugdringen van geluidshinder veroorzaakt door vervoersactiviteiten in het algemeen en lucht- en wegvervoer in het bijzonder.

Als concrete maatregel wordt – naast het goedkeuren en ten uitvoer leggen van de richtlijn omgevingslawaai – aangegeven dat de Europese Commissie waar nodig de maximale geluidsniveaus van verschillende typen voertuigen, machines en andere producten (opnieuw) zal vaststellen. Het gaat in geval van wegverkeer vooral om het herijken van de typekeuringseisen. De geluidsbelastingkaarten en actieplannen uit de richtlijn omgevingslawaai zullen de basis vormen voor deze herijking.

Zoals aangegeven in § 1.5, verplicht de richtlijn omgevingslawaai de Europese Commissie ertoe om uiterlijk 18 januari 2004 een evaluatierapport inzake het bestaande bronbeleid uit te brengen en om uiterlijk 18 juli 2006 wetsvoorstellen in te dienen inzake het verminderen van het lawaai van belangrijke bronnen.

Nederland is binnen de Europese Unie een qua oppervlak klein en dichtbevolkt land. In dit verband is het logisch dat het verminderen van geluidsoverlast tot het vroegste milieubeleid van Nederland behoort. Nederland heeft het tot stand brengen van de richtlijn omgevingslawaai ondersteund en zijn expertise daarbij ingebracht. De inzet van Nederland was daarbij: geen communautaire emissienormen, maar wel een gemeenschappelijke dosismaat, gemeenschappelijke procedures en strengere communautaire emissienormen. Deze inzet is uiteindelijk in de richtlijn omgevingslawaai opgenomen.

Parallel aan de voorbereiding van de richtlijn omgevingslawaai zijn in eigen land voornemens ontwikkeld om te komen tot een modernisering van het geluidsinstrumentarium (Kamerstukken II 1997/98, 26 057, nr. 1). Zoals is aangegeven in de notitie «Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006» die de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in het najaar van 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1), zal deze ontwikkeling gestalte krijgen via het stapsgewijs aanpassen van de Wet geluidhinder.

2. Belangrijke elementen van de nieuwe regelgeving

2.1 Hoofdelementen

In de richtlijn omgevingslawaai nemen de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen een centrale plaats in. Daarbij kunnen twee categorieën van geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden onderscheiden.

In de eerste plaats kent de richtlijn geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor agglomeraties. Bij agglomeraties gaat het om gebieden met een bepaald aantal inwoners en een bepaalde bevolkingsdichtheid. De geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties moeten ingevolge onderdeel 3 van bijlage IV bij de richtlijn omgevingslawaai speciaal aandacht besteden aan de geluidsbelasting van wegverkeer, spoorwegverkeer, luchthavens en industrieterreinen, waaronder havens. Dit geldt voor zover de geluidsbelasting vanwege deze geluidsbronnen een bepaalde waarde overschrijdt (onderdeel 7 van bijlage IV juncto bijlage VI bij de richtlijn). Dezelfde geluidsbronnen dienen te worden beschreven in de actieplannen (onderdeel 1 van bijlage V bij de richtlijn omgevingslawaai, eerste aandachtsstreepje).

In de tweede plaats kent de richtlijn geluidsbelastingkaarten voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens en actieplannen voor plaatsen nabij die geluidsbronnen, hierna aangeduid als geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens. Hieronder vallen ingevolge de richtlijn omgevingslawaai nationale, regionale en internationale wegen, spoorwegen en burgerluchthavens met een bepaalde verkeersintensiteit. Het gaat dus om een deel van het wegverkeer en het spoorwegverkeer en om een deel van de luchthavens. De verplichting om voor de «belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens» geluidsbelastingkaarten en actieplannen te maken geldt ongeacht of deze geluidsbronnen binnen of buiten een agglomeratie zijn gelegen.

Hierna komen eerst de elementen aan bod die het bereik bepalen van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. Naast de agglomeraties en de betrokken geluidsbronnen zijn dat ook de geluidsgevoelige objecten en de stille gebieden. Daarna worden de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen zelf in de beschouwing genomen. Een ander belangrijk element

uit de richtomgevingslawaai, de voorlichting aan het publiek, komt daarbij eveneens aan de orde. Dit element krijgt namelijk vooral gestalte in de procedures voor het publiceren van de geluidsbelastingkaarten en voor de voorbereiding en de publicatie van de actieplannen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de wijze waarop de geluidsbelasting wordt bepaald (de nieuwe dosismaat). Waar hierna wordt verwezen naar het wetsvoorstel, betreft het de nieuwe artikelen in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder; voor de goede orde wordt erop gewezen dat deze bepalingen een corresponderende nieuwe bepaling kennen in § 8.5.4 van de Wet luchtvaart.

2.2 Agglomeraties

Wat is een agglomeratie?

Volgens de definitie in artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai is een agglomeratie een deel van het grondgebied van een lidstaat met een bevolking van meer dan 100 000 personen (eerste tranche: 250 000 personen) en een zodanige bevolkingsdichtheid dat de lidstaat het als een stedelijk gebied beschouwt. De lidstaat bepaalt de feitelijke afbakening van de agglomeraties.

Ook richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163), kent het begrip «agglomeratie». Er zijn echter verschillen met de richtlijn omgevingslawaai. In de eerste plaats hanteert richtlijn 1999/30/EG een iets andere definitie: »Een zone die wordt gekenmerkt door een bevolkingsconcentratie van meer dan 250 000 inwoners of, bij een bevolkingsconcentratie van 250 000 inwoners of minder, door een bevolkingsdichtheid per km² die voor de lidstaten beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit rechtvaardigt.» In de tweede plaats is er een verschil in functie. De afbakening van de agglomeraties in de regelgeving voor luchtkwaliteit is vooral van belang bij het al dan niet installeren van meetposten. In de richtlijn omgevingslawaai bepaalt het afbakenen van de agglomeratie of een gemeente al dan niet verplicht is tot het maken van geluidsbelastingkaarten en actieplannen.

De aanwijzing van agglomeraties in Nederland

De agglomeraties zullen worden aangewezen bij een ministeriële regeling krachtens het voorgestelde artikel 117a van de Wet geluidhinder. Ondanks de verschillen in de definities en de functies van het begrip agglomeratie, is er in principe voor gekozen om bij de implementatie van de richtlijn omgevingslawaai aan te sluiten bij de regelgeving voor luchtkwaliteit, althans wat de eerste tranche van de richtlijn omgevingslawaai betreft. Het voordeel daarvan is met name dat aldus wordt aangesloten bij een bestaande en bekende agglomeratie-afbakening. Het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben hier ook om gevraagd. Niettemin kan er aanleiding bestaan voor afwijkingen van de afbakening van de agglomeraties in de regelgeving voor luchtkwaliteit. Omtrent eventuele afwijkingen zal definitief worden beslist bij de voorbereiding van genoemde ministeriële regeling. Daarbij zal overleg plaatsvinden met de betrokken provincies en gemeenten. Bovendien zal aan de gemeenten die direct buiten het beoogde agglomeratiegebied zijn gelegen, worden gevraagd of zij ook deel willen uitmaken van de agglomeratie.

De inhoudelijke informatie uit de ministeriële regeling dient volgens de richtlijn omgevingslawaai uiterlijk op 30 juni 2005 aan de Europese Commissie te worden doorgegeven. De richtlijn eist dus niet dat de aanwijzing van de agglomeraties al gelijktijdig met de wettelijke imple-

mentatie (die 18 juli 2004 als uiterste datum heeft) gereed is. Uit praktische overwegingen wordt er naar gestreefd om de aanwijzing van de agglomeraties toch uiterlijk op 18 juli 2004 in werking te laten treden.

In de tweede tranche zullen alle agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners worden aangewezen. Dat zijn in principe alle gemeenten met meer dan 100 000 inwoners en mogelijk randgemeenten daarvan. Daarnaast zullen wellicht nog enkele aan elkaar grenzende gemeenten worden aangewezen die *tezamen* een min of meer aaneengesloten bebouwd gebied hebben met meer dan 100 000 inwoners. De beslissing over de aanwijzing van de agglomeraties van de tweede tranche zal worden vastgelegd door een wijziging van evengenoemde ministeriële regeling. Zij moet uiterlijk 31 december 2008 aan de Europese Commissie worden meegedeeld.

Als in 2008 de tweede aanwijzing wordt gedaan, vervalt de aanwijzing die is voorzien voor medio 2004. In de tweede tranche zijn er dus alleen nog agglomeraties met 100 000 inwoners of meer. In de eerste plaats zijn dit de agglomeraties van 250 000 inwoners die ook medio 2004 al waren aangewezen. In de tweede plaats betreft het aanvullend de agglomeraties tussen 100 000 en 250 000 inwoners.

2.3 Geluidsbronnen die binnen agglomeraties een rol spelen

De richtlijn omgevingslawaai moet ertoe leiden dat er een beeld ontstaat van het omgevingslawaai binnen de agglomeratiegrenzen. In punt a van artikel 3 van de richtlijn wordt omgevingslawaai gedefinieerd als ongewenst of schadelijk geluid buitenshuis dat door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt, inclusief lawaai dat wordt voortgebracht door vervoermiddelen, wegverkeer, spoorwegverkeer, luchtverkeer en locaties van industriële activiteiten, waarbij als voorbeeld worden genoemd de industriële activiteiten als beschreven in bijlage I van de IPPC-richtlijn (richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257). In het verlengde daarvan wordt in onderdeel 3 van bijlage IV bij de richtlijn voorgeschreven dat op de strategische geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties speciaal aandacht wordt besteed aan lawaai van wegverkeer, spoorwegverkeer, luchthavens en industrieterreinen, waaronder havens. In onderdeel 7 van bijlage IV juncto bijlage VI wordt aangegeven dat de geluidsniveaus vanaf 55 dB L_{den} en 50 dB L_{night} in beeld moeten worden gebracht.

Op de strategische geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties moet ook de geluidsbelasting worden weergegeven vanwege geluidsbronnen die buiten de agglomeratie liggen, maar daarbinnen een geluidsbelasting veroorzaken vanaf 55 dB L_{den} en 50 dB L_{night} . Een behoorlijk drukke weg net buiten een agglomeratie kan bijvoorbeeld binnen de agglomeratie een geluidsbelasting hoger dan 55 dB L_{den} veroorzaken.

Wegverkeer

Binnen een agglomeratie dient de geluidsbelasting van het wegverkeer in beeld gebracht te worden, voor zover die geluidsbelasting een bepaalde waarde overschrijdt. Het betreft zowel de gemeentelijke wegen als belangrijke en andere provinciale- of rijkswegen.

Spoorwegen die deel uitmaken van een weg, zoals veel binnenstedelijke trambanen, worden bij de berekeningen als wegverkeerslawaai meegenomen.

Spoorwegverkeer

Binnen een agglomeratie dient ook de geluidsbelasting van het spoorwegverkeer in beeld gebracht te worden, voor zover die geluidsbelasting een bepaalde waarde overschrijdt. Het betreft zowel de hoofdspoorwegen als andere spoorwegen, zoals tram- en metrowegen.

In het wetsvoorstel wordt gesproken van spoorwegen die niet deel uitmaken van een weg. Andere spoorwegen worden, als gezegd, meegenomen bij de berekening van het wegverkeerslawaai.

Luchthavens (luchtvaartterreinen en de luchthaven Schiphol)

Luchthavens die in of vlak naast een agglomeratie liggen, zullen veelal in die agglomeratie een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} veroorzaken. De geluidsbelasting vanwege deze geluidsbronnen zal daarom ook moeten worden aangegeven op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties. Het gaat hierbij om alle luchthavens die de genoemde geluidsbelasting veroorzaken, dus zowel om alle burgerluchthavens als om militaire luchthavens.

In de Nederlandse luchtvaartwetgeving komt zowel de term luchthaven voor (thans alleen voor Schiphol) als de term luchtvaartterreinen (voor de overige luchthavens). In de tekst van het wetsvoorstel worden daarom ook beide termen gebruikt. In deze memorie van toelichting wordt in principe alleen de term luchthaven gebruikt. Daarmee wordt mede bedoeld op luchtvaartterreinen.

Industrielawaai (inrichtingen)

De richtlijn omgevingslawaai geeft aan dat op geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties aandacht moet worden besteed aan Industrielawaai. Ook hier gaat het om situaties waarin een bepaalde waarde wordt overschreden. De omschrijving van omgevingslawaai in artikel 3 van de richtlijn suggereert dat deze verplichting beperkt is tot industriële activiteiten als beschreven in de IPPC-richtlijn. Mede blijkens de Engelse tekst van de richtlijn omgevingslawaai is het noemen van de «IPPC-inrichtingen» in die omschrijving echter alleen als voorbeeld bedoeld («such as»). In bijlage IV, onderdeel 3, van de richtlijn wordt gesproken over «industrieterreinen, waaronder havens».

In het wetsvoorstel is voor wat betreft de industrie aangesloten bij het begrip inrichting zoals dat is gedefinieerd in het vierde lid van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. In het kader van het opstellen van de amvb op grond van artikel 118, vierde lid, zal worden bezien of alle inrichtingen waarvan de geluidsbelasting de desbetreffende waarde (50 dB L_{night} of 55 dB L_{den}) overschrijdt, op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties moeten worden weergegeven, of dat daarin een beperking tot bepaalde categorieën van inrichtingen zal worden aangebracht. In elk geval zullen de IPPC-inrichtingen met een geluidsbelasting boven de genoemde waarden moeten worden weergegeven op de geluidsbelastingkaarten.

In enige gevallen zal een aantal inrichtingen binnen een bepaald gebied worden beschouwd als een samenhangend geheel. Met het oog daarop wordt in het wetsvoorstel de term «verzameling van inrichtingen» gebruikt. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 115.

2.4 Geluidsbronnen waarvoor een zelfstandige karterings- en planverplichting geldt (belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens)

Wat zijn belangrijke wegen en spoorwegen?

De richtlijn verstaat onder belangrijke wegen regionale, nationale of internationale wegen waarop jaarlijks meer dan 3 miljoen (eerste tranche

6 miljoen) motorvoertuigen passeren. Dit betreft praktisch alle wegen die onder beheer vallen van Rijkswaterstaat. Veel provinciale wegen voldoen ook aan dit intensiteitscriterium. Gelet op de definitie vallen gemeentelijke wegen hier niet onder, ook als de verkeersintensiteit hoger is dan het genoemde getalscriterium. Dat zijn namelijk lokale en geen regionale wegen.

Belangrijke spoorwegen hebben een minimumintensiteit van 30 000 (eerste tranche 60 000) treinen per jaar. Dit zijn praktisch alle spoorwegen die in de nieuwe Spoorwegwet worden aangeduid als hoofdspoorweg.

Soms zal een weg of een spoorweg in zijn geheel voldoen aan het gestelde intensiteitscriterium. Het zal ook voorkomen dat slechts een gedeelte van de weg of spoorweg eraan voldoet. In dat geval gelden de karterings- en planverplichtingen slechts voor die weg- of spoorweggedeelten waar de verkeersintensiteit hoger is dan de geldende criteria.

De intensiteit van wegen kan alleen veranderen bij vertakkingen, dat wil zeggen punten waar een of meer wegen samenkomen (kruisingen, splitsingen, rotondes en dergelijke). Het gedeelte van een weg dat aan het criterium voldoet loopt dus ook van vertakking tot vertakking. Bij de melding van de «belangrijke wegen» zal deze afbakening zo eenduidig mogelijk moeten worden aangegeven. Er zijn voor wegen verschillende metrologische aanduidingssystemen in gebruik die alle een eenduidige afbakening mogelijk maken. Het Ministerie van VROM zal hiervoor – na overleg met de betrokken instanties – een format beschikbaar stellen. In de publicatie van de belangrijke (gedeelten van) wegen in de Staatscourant zal de metrologische aanduiding zodanig moeten zijn dat de instanties die geluidsbelastingkaarten opstellen ze eenduidig in de gedigitaliseerde kaarten kunnen opnemen. Voor de intensiteit van spoorwegen geldt mutatis mutandis hetzelfde.

De aanwijzing van belangrijke wegen en spoorwegen in Nederland

De Minister van Verkeer en Waterstaat meldt aan de Minister van VROM welke (delen van) rijkswegen en spoorwegen aan de vereiste verkeersintensiteit voldoen. Gedeputeerde staten doen een overeenkomstige melding ten aanzien van (delen van) provinciale wegen. De Minister van VROM publiceert de desbetreffende wegen en spoorwegen vervolgens in de Staatscourant. Een en ander geschiedt in 2005 (eerste tranche) en in 2008 (tweede tranche) en wordt vervolgens periodiek opnieuw gedaan. De voorgestelde artikelen 116 en 117 van de Wet geluidhinder bevatten de regels ter zake.

Belangrijke luchthavens

De richtlijn omgevingslawaai strekt zich eveneens uit tot luchtvaartlawaai. De richtlijn onderscheidt hiertoe de categorie «belangrijke luchthavens». Hieronder vallen ingevolge de richtlijn burgerluchthavens, als aangeduid door de lidstaat, waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegbewegingen plaatsvinden (zowel opstijgen als landen zijn vliegbewegingen), met uitsluiting van oefenvluchten met lichte vliegtuigen. Op dit moment valt alleen de luchthaven Schiphol hieronder. In de toekomst zal mogelijk ook een enkele andere luchthaven aan dit criterium gaan beantwoorden. Een en ander betekent dat op dit moment voor de luchthaven Schiphol een geluidsbelastingkaart en een actieplan moeten worden gemaakt. Deze zullen worden vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin; bepalingen voor eventueel in de toekomst binnen de richtlijn omgevingslawaai vallende luchthavens zullen later in de Wet luchtvaart worden opgenomen (zie ook § 4.3).

Opgemerkt wordt nog dat de luchthaven Schiphol valt binnen de beoogde agglomeratie van Amsterdam en omgeving. Deze luchthaven heeft geluidseffecten binnen en buiten die agglomeratie.

Als de geluidsbelasting vanwege de luchthaven Schiphol een bepaalde waarde overschrijdt binnen een gemeente die een geluidsbelastingkaart moet opstellen, zal die geluidsbelasting op die geluidsbelastingkaart worden weergegeven.

2.5 Geluidsgevoelige objecten

Wat zijn de geluidsgevoelige objecten?

Uit de werkingssfeer, de definities en de overige context van de richtlijn omgevingslawaai kan worden afgeleid welke objecten de richtlijn beoogt te beschermen. In artikel 2 van de richtlijn wordt gesproken over «omgevingslawaai waaraan mensen in het bijzonder in bebouwde gebieden, in openbare parken en andere stille gebieden in agglomeraties, in stille gebieden op het platteland, nabij scholen, ziekenhuizen en andere voor lawaai gevoelige gebouwen en gebieden worden blootgesteld». Woningen ontbreken in die opsomming, maar blijktens onderdeel 1 van bijlage IV bij de richtlijn horen zij er wel degelijk bij.

Uiteindelijk richt de bescherming zich op de mensen die zich in of nabij die objecten bevinden. Blijkens bijlage VI bij de richtlijn omgevingslawaai heeft de Europese Commissie specifiek interesse in het geschatte aantal mensen dat in woningen woont die zijn blootgesteld aan een bepaalde geluidsbelasting.

De aanwijzing van geluidsgevoelige objecten in Nederland

In de huidige Wet geluidhinder en de daarop berustende bepalingen wordt doorgaans gesproken over «woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen». In het wetsvoorstel wordt daarbij aangesloten.

In deze memorie van toelichting wordt ook het begrip «geluidsgevoelige objecten» gebruikt als verzamelbegrip.

De aanwijzing van andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen geschiedt bij amvb op grond van het voorgestelde artikel 115 van de Wet geluidhinder. In grote lijnen richten de Wet milieu-beheer (stillegebieden) en de Wet geluidhinder zich nu al op de objecten waarop ook de richtlijn omgevingslawaai het oog heeft. Daarom zal de amvb kunnen aansluiten bij de aanwijzing van andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen in de huidige regelgeving. Het enige nieuwe element zijn de stille gebieden in agglomeraties.

2.6 Stille gebieden in het bijzonder

Wat zijn stille gebieden?

De richtlijn omgevingslawaai beoogt ook «stille gebieden» te beschermen. De richtlijn onderscheidt twee soorten «stille gebieden»: *stil gebied op het platteland* en *stil gebied in een agglomeratie*. Deze gebieden worden gedefinieerd in artikel 3, onder l en m, van de richtlijn.

Een «stil gebied op het platteland» wordt in de richtlijn omgevingslawaai omschreven als een «gebied, als afgebakend door de bevoegde instantie, dat niet blootstaat aan lawaai van verkeer, industrie of recreatie». De richtlijn definieert een «stil gebied in een agglomeratie» als: «gebied, als afgebakend door de bevoegde instantie, bijvoorbeeld een gebied dat niet is blootgesteld aan lawaai met een waarde van L_{den} of een andere passende geluidsbelastingindicator die groter is dan een door de lidstaat

vastgestelde waarde». Uit de context van de richtlijn valt op te maken dat het bij «stille gebieden in een agglomeratie» vooral gaat om het conserveren van bestaande (relatieve) stilte-eilanden die in het stedelijk gebied kunnen voorkomen. Stille hofjes tussen de bebouwing, een afgeschermd parkje, en dergelijke.

In de tekst van het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen beide categorieën van stille gebieden. Impliciet is het onderscheid er in elk geval wel. De stille gebieden die niet in een agglomeratie zijn gelegen, zijn per definitie «stille gebieden op het platteland». Zo nodig kan dit verschil wel uitdrukkelijk worden gemaakt in de amvb waarin het begrip «stille gebieden» op grond van artikel 115 wordt ingevuld.

De aanwijzing van stille gebieden op het platteland in Nederland

In de Nederlandse regelgeving kennen we de figuur van «stille gebieden op het platteland» al onder de naam stiltegebied. Tot het aanwijzen daarvan zijn provinciale staten bevoegd (op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer). Bij de implementatie van de richtlijn omgevingslawaaï zal hierbij worden aangesloten. Dit wil zeggen dat in de amvb op grond van artikel 115 als «stille gebieden» in elk geval zullen worden aangewezen de milieubeschermingsgebieden die als stiltegebied zijn aangewezen ingevolge de Wet milieubeheer.

Daarnaast is het voornemen om bij genoemde amvb bepaalde andere gebieden aan te wijzen als «stil gebied». Gedacht wordt aan de gebieden die in de provinciale milieubeleidsplannen zijn aangeduid als gebieden waarvan de kwaliteit van het milieu in verband met geluid bijzondere bescherming behoeft.

Stille gebieden op het platteland zijn meestal niet gelegen binnen de contouren van de belangrijke verkeersinfrastructuur waarvoor een geluidsbelastingkaart moet worden vastgesteld. Het is echter wel belangrijk dat zulke gebieden op een geluidsbelastingkaart zijn te vinden, indien zij in de omgeving van belangrijke verkeersinfrastructuur zijn gelegen. Daardoor wordt namelijk bevorderd dat deze gebieden in de beschouwing worden betrokken bij een verandering aan de betrokken geluidsbron. Met het oog daarop is de verplichting om stille gebieden aan te geven op een geluidsbelastingkaart voor belangrijke infrastructuur, in het wetsvoorstel niet gekoppeld aan een bepaalde geluidsbelasting ter plaatse maar aan hun geografische positie ten opzichte van de desbetreffende geluidsbron (artikel 118, eerste lid, tweede volzin, onder b).

De aanwijzing van stille gebieden in agglomeraties in Nederland

De stiltegebieden in de zin van de Wet milieubeheer kunnen zich uitstrekken tot binnen agglomeraties. Ook de desbetreffende gedeelten van de stiltegebieden zullen bij de amvb op grond van artikel 115 worden aangewezen als «stil gebied». Daarnaast kunnen er andere stille gebieden in een agglomeratie zijn. Dergelijke andere stille gebieden in een agglomeratie zijn geen stiltegebied zoals bedoeld in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer, en zijn een nieuw element in de Nederlandse regelgeving.

Belangrijk is dat bij stille gebieden in een agglomeratie moet worden gedacht aan *relatief* stille gebieden. Dat blijkt uit de definitie in de richtlijn omgevingslawaaï, die refereert aan het niet overschrijden van een bepaalde geluidswaarde.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de betrokken agglomeratiegemeenten zoveel mogelijk zelf te laten bepalen welke andere gebieden onder het begrip «stille gebieden» zullen vallen. Genoemde amvb zal daarin voorzien. Daardoor behouden de gemeenten voldoende vrijheid

ten aanzien van het in de toekomst al dan niet toestaan van nieuw ontwikkelingen in en rondom het stille gebied.

Zo nodig kunnen in de amvb kaderstellende regels worden gegeven voor de aanwijzing van stille gebieden in een agglomeratie. Voorshands bestaat echter niet het voornemen om de gemeentelijke beleidsvrijheid aldus in te perken.

2.7 Geluidsbelastingkaarten

Verplichting

In artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai worden geluidsbelastingkaarten verplicht gesteld voor agglomeraties en belangrijke verkeersinfrastructuur. De regels inzake de geluidsbelastingkaarten zijn te vinden in § 2 van het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (artikelen 118 tot en met 121).

Bevoegde autoriteiten

De geluidsbelastingkaarten dienen volgens de richtlijn omgevingslawaai door de daartoe aangewezen autoriteiten te worden vastgesteld. Ingevolge het voorgestelde artikel 118 van de Wet geluidhinder zijn de bevoegde autoriteiten de Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeenten.

De autoriteit die de kaart op grond van de wet moet opstellen, stuurt de vastgestelde kaart uiterlijk op de daartoe bepaalde datum toe aan de Minister van VROM, die de kaarten bundelt (artikel 120, tweede lid, van de Wet geluidhinder). De Minister van VROM stuurt de gebundelde kaarten uiterlijk 6 maanden na de uiterste datum van vaststelling door aan de Europese Commissie. De verantwoordelijkheid voor de informatie op een geluidsbelastingkaart blijft echter bij de opsteller van de kaart.

Karakter van de geluidsbelastingkaarten

Artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai, dat definities bevat, kent naast elkaar de begrippen «geluidsbelastingkaart» en «strategische geluidsbelastingkaart». De eerste term heeft betrekking op het proces (het opstellen van de kaarten) en de tweede term op het product (de kaarten). Dit blijkt mede uit de tekst van de richtlijn in andere talen (Engels: «noise mapping» en «strategic noise map», Duits: «Ausarbeitung von Lärmkarten» en «strategische Lärmkarte», Frans: «cartographie du bruit» en «carte de bruit strategique»). In de verdere tekst van de richtlijn omgevingslawaai gaat het alleen over de «strategische geluidsbelastingkaart».

In de Nederlandse tekst verstaat de richtlijn omgevingslawaai onder een «geluidsbelastingkaart» een weergave van gegevens omtrent een bestaande of voorspelde geluidssituatie in termen van een geluidsbelastingindicator, overschrijding van een geldende relevante grenswaarde, aantal blootgestelde personen in een bepaald gebied, aantal woningen dat in een bepaald gebied blootgesteld is aan bepaalde waarden van een geluidsbelastingindicator. Onder een «strategische geluidsbelastingkaart» verstaat de richtlijn een kaart die bedoeld is voor de algemene evaluatie van de geluidsbelastingssituatie in een bepaald gebied ten gevolge van verschillende lawaaibronnen of voor de algemene prognoses voor dat gebied.

Kortheidshalve wordt het product (dus de kaarten) in het wetsvoorstel (en in de memorie van toelichting) aangeduid met de term «geluidsbelastingkaart». Qua betekenis is deze term gelijk aan het Europese begrip «strategische geluidsbelastingkaart».

De geluidsbelastingkaart berust op een computersysteem van waaruit gegevens kunnen worden weergegeven. De wijze waarop de gegevens worden gepresenteerd, kan afhankelijk van het doel (Europese Commissie, publiek, beleidsvorming) verschillend zijn. De richtlijn omgevingslawaaï spreekt dan ook over het presenteren van meerdere kaarten.

In de praktijk zal zich in het computersysteem informatie bevinden over de geluidsbronnen (verkeersintensiteiten, snelheden, bronvermogens en dergelijke) en over de omgeving (ligging en afmeting van de woningen ten opzichte van de bronnen en dergelijke). Daarnaast zal het computersysteem rekenprogramma's bevatten om aan de hand van de actuele gegevens (uit het jaar voorafgaand aan de kaartverplichting) de bijbehorende geluidsbelastingen te berekenen zoals die zullen voorkomen nabij de woningen en de andere geluidsgevoelige objecten. De akoestische rekenresultaten moeten op verschillende manieren kunnen worden gepresenteerd. Eén manier is de presentatie in de vorm van geografische kaarten waarop de geluidsbelasting van een of meer geluidsbronnen zichtbaar zijn. Deze vorm kan zeer geschikt zijn voor publieksinformatie. De rekenresultaten moeten ook meer geabstraheerd kunnen worden gepresenteerd in de vorm van numerieke samenvattingen. De informatie die aan de Europese Commissie moet worden gerapporteerd, bestaat bijvoorbeeld uit tabellen waarin per bronsoort de woningaantallen worden gegeven uitgesplitst in stappen van 5 dB.

Uit het vorenstaande volgt dat de geluidsbelastingkaart niet uitsluitend een geografische kaart is. Zij omvat daarnaast statistische informatie. Een geografische kaart is wel een onmisbaar onderdeel van de geluidsbelastingkaart voor belangrijke verkeersinfrastructuur, omdat in de richtlijn omgevingslawaaï is bepaald dat de geluidscontouren moeten worden weergegeven. Ook in relatie tot geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties wordt in de richtlijn mede aan een geografische kaart gedacht. Bij amvb zal een geografische kaart zowel voor de geluidsbronnen als voor de agglomeraties verplicht worden gesteld.

De geluidsbelastingkaart is een instrument om de bestaande geluidssituatie in beeld te brengen. De kaart heeft derhalve geen andere status dan die van informatieverstrekker. Met name is de kaart als zodanig geen extra toetssteen bij het nemen van besluiten inzake het verlenen van een vergunning als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. In het eerste lid, onder a, van artikel 8.8 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning in ieder geval de bestaande toestand van het milieu betreft. De geluidsbelastingkaart draagt ertoe bij dat het bevoegd gezag beschikt over de gegevens om aan deze bepaling te voldoen. Uit het vorenstaande volgt dat de geluidsbelastingkaart als zodanig evenmin een extra toetssteen is bij het handhaven van de voorschriften die zijn opgenomen in een vergunning als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer.

Omdat de geluidsbelastingkaart slechts het vaststellen van feiten betreft, is er bij het vaststellen van een geluidsbelastingkaart geen sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen het vaststellen van een geluidsbelastingkaart is dus geen beroep mogelijk.

Reikwijdte; minimumeisen

De geluidsbelastingkaart heeft drie functies. De kaart vormt de basis voor de gegevens die aan de Europese Commissie moeten worden toegezonden (zie ook § 3.3), zij vormt een bron van informatie voor de burger en zij vormt de basis voor het actieplan.

De reikwijdte van de geluidsbelastingkaarten is vastgelegd in het derde lid van het voorgestelde artikel 118 van de Wet geluidhinder. Deze bepaling zal worden uitgewerkt bij of krachtens een amvb op grond van het vierde lid van dat artikel.

Zoals aangegeven in § 1.4, moeten de geluidsbelastingkaarten in elk geval zodanig zijn ingericht dat alle woningen er deel van uit maken die zijn blootgesteld aan een geluidsbelasting L_{den} van 55 dB of meer en een geluidsbelasting L_{night} van 50 dB of meer. Daarnaast gelden andere eisen. Conform de richtlijn omgevingslawaai zal een geluidsbelastingkaart moeten voldoen aan de volgende minimumeisen.

Algemene eisen

- de kaart geeft de geluidssituatie weer van het voorgaande kalenderjaar;
- de geluidssituatie wordt uitgedrukt in de voorgeschreven geluidsbelastingindicatoren: L_{den} en L_{night} . Daar waar nodig kan een aanvullende indicator worden weergegeven, zoals een contour in Kosteneenheden (Ke) bij luchthavens;
- de waarden van de L_{den} en L_{night} worden berekend met de geldende wettelijke voorschriften;
- de kaart wordt opgemaakt voor een waarneemhoogte van 4 meter.

Op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties worden ten minste aangegeven:

- geluidsbelastingen per bron (wegen, spoorwegen, luchtvaart en industrie);
- geluidscontouren;
- overschrijdingen van (nog nader te bepalen) grenswaarden;
- aantal woningen binnen bepaalde geluidsbelastingklassen. Voor L_{den} zijn dit de klassen 55–59, 60–64, 65–69, 70–74 en 75 dB. Voor L_{night} liggen deze klassen 5 dB lager;
- aantal geluidgevoelige objecten, anders dan woningen, binnen geluidsbelastingklassen;
- aantal bewoners van woningen binnen geluidsbelastingklassen;
- horecaconcentratiegebieden;
- stille gebieden;
- aantal bewoners van woningen met een stille gevel (indien beschikbaar);
- aantal bewoners van woningen met speciale geluidsisolatie (indien beschikbaar).

De geografische geluidsbelastingkaart voor agglomeraties biedt door middel van kleuren of contouren inzicht in de mate waarin geluidgevoelige objecten geluidsbelast zijn overeenkomstig de genoemde geluidsbelastingklassen.

Op een geluidsbelastingkaart die wordt opgesteld voor een belangrijke weg, spoorweg of luchthaven, moet in aanvulling op de hierboven genoemde eisen ten minste ook nog worden aangegeven:

- de geluidsbelaste oppervlakte (in km^2) binnen de contouren van 55, 65 en 75 dB L_{den} .

In afwijking van de genoemde eisen hoeft op deze kaarten bij de geluidsbelasting alleen de geluidsbelasting veroorzaakt door de betreffende bron te worden weergegeven.

De geografische geluidsbelastingkaart voor een belangrijke geluidsbron bevat volgens de richtlijn omgevingslawaai de contouren van 55 en 65 dB L_{den} . Gelet op de overige eisen voor deze kaarten, zullen ook de contouren van 60, 70 en 75 dB L_{den} moeten worden aangegeven.

Termijnen

De termijnen zijn eveneens te vinden in het voorgestelde artikel 118 van de Wet geluidhinder. De eerste geluidsbelastingkaarten moeten gereed zijn in 2007. De geluidsbelastingkaarten worden tenminste om de vijf jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien. Zij worden daartoe om de vijf jaar al dan niet gewijzigd opnieuw vastgesteld.

Procedure

Bij het voorbereiden van de geluidsbelastingkaarten is het uitwisselen van gegevens tussen de betrokken autoriteiten belangrijk. Dit punt wordt geregeld in het voorgestelde artikel 118a.

Een geluidsbelastingkaart moet na vaststelling worden gepubliceerd (het voorgestelde artikel 120). Tevens dient dan aangegeven te worden op welke wijze kennis kan worden gekregen van de inhoud van de kaart. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van moderne communicatiemiddelen zoals internet of het verspreiden via een CD-rom. Ook kunnen voorlichtingsavonden worden georganiseerd.

Zoals reeds is aangegeven, is tegen het vaststellen van een geluidsbelastingkaart geen beroep mogelijk.

Andere regels

In het wetsvoorstel wordt voorts een basis geschapen voor specifieke rekenregels voor de bepaling van de geluidsbelasting in L_{den} en L_{night} (artikel 119).

Voor het naleven van de verplichting om de Europese Commissie de gebundelde kaarten toe te sturen, is de minister van VROM afhankelijk van de autoriteiten die de geluidsbelastingkaarten opstellen. Voor het geval een bevoegde autoriteit nalatig blijft, heeft de minister van VROM de bevoegdheid om de geluidsbelastingkaart zelf, doch op kosten van de betrokken autoriteit, te doen opstellen (artikel 121).

Relatie met andere kaarten en andere systemen voor geluidkartering

In het huidige artikel 1 van de Wet geluidhinder komt het begrip geluidsniveaukaart voor. Deze kaart wordt veelal gebruikt bij afwegingsprocessen van verkeerskundige aard. De implementatie van de richtlijn omgevingslawaai brengt met de introductie van een geluidsbelastingkaart geen wijzigingen aan in het begrip geluidsniveaukaart, noch in het gebruik daarvan. De beide kaarten kunnen onafhankelijk van elkaar gebruikt blijven worden. Recent geactualiseerde geluidsniveaukaarten zijn overigens vrijwel één-op-één te gebruiken voor het verkeerslawaai gedeelte van de geluidsbelastingkaarten.

Op de Nederlandse markt bestaan reeds computersystemen voor geluidkartering. Zij zijn voor andere doeleinden ontwikkeld en zijn niet geheel in overeenstemming met de eisen die de richtlijn omgevingslawaai stelt. Veel karteringssystemen, met name degene die voor niet wettelijk verplichte toepassingen zijn ontworpen, hanteren namelijk pragmatische vereenvoudigingen van de geldende reken- en meetvoorschriften welke formeel niet aan de richtlijn voldoen. De verwachting is evenwel dat de instanties die er gebruik van maken, de bestaande systemen met relatief geringe aanpassingen geschikt kunnen (laten) maken voor toepassing conform de richtlijn omgevingslawaai.

2.8 Actieplannen

Verplichting

De geluidsbelastingkaarten zijn de opstap naar het actieplan. In artikel 8

van de richtlijn omgevingslawaai worden actieplannen verplicht gesteld voor belangrijke verkeersinfrastructuur en agglomeraties. Het actieplan moet uiterlijk worden vastgesteld binnen een periode van bijna een jaar nadat de geluidsbelastingkaart(en) uiterlijk moeten zijn vastgesteld. In het wetsvoorstel zijn de regels inzake de actieplannen te vinden in § 3 van het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (artikelen 122 tot en met 123a).

Bevoegde autoriteiten

Ingevolge het voorgestelde artikel 122 van de Wet geluidhinder zijn de bevoegde autoriteiten voor het vaststellen van de actieplannen dezelfde als voor het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten: de Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeenten. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om zijn wensen en zienswijze ter kennis van burgemeester en wethouders te brengen, alvorens een gemeentelijk actieplan wordt vastgesteld (artikel 123, tweede lid). Door de gemeenteraad aldus te betrekken bij de voorbereiding van het actieplan, wordt bevorderd dat de gemeenteraad op een later moment zal besluiten tot het vaststellen of herzien van bijvoorbeeld bestemmingsplannen conform de voornemens uit het actieplan.

Bij amvb kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de actieplannen (het voorgestelde artikel 122, vierde lid, van de Wet geluidhinder). Daarbij kan ook worden aangegeven aan welke onderwerpen in elk geval aandacht moet worden besteed. Het is echter niet de bedoeling om de gemeenten langs die weg aan strakke voorschriften te binden omtrent de inhoud van hun geluidsbeleid.

Karakter van de actieplannen

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de richtlijn omgevingslawaai dragen de lidstaten er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten «actieplannen bestemd voor de beheersing, op hun grondgebied, van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-afmindering», uiterlijk 18 juli 2008 hebben uitgewerkt.

Zo bezien omvat het actieplan dus in principe een mengeling van beleid en voornemens tot concrete maatregelen. Het actieplan krijgt hiermee een enigszins hybride karakter. In het derde lid van het voorgestelde artikel 122 van de Wet geluidhinder wordt helderheid geboden door in het actieplan twee delen te onderscheiden: een beleidsmatig en een concreet deel. Het beleidsmatige deel behelst een beschrijving van het te voeren beleid om geluidsbelasting L_{den} en geluidsbelasting L_{night} te beperken. Het concrete deel omvat de voorgenomen in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om overschrijding van overeenkomstig amvb vast te stellen waarden van geluidsbelasting L_{den} of geluidsbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten effecten van die maatregelen.

Het actieplan is op zichzelf geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het als zodanig niet op rechtsgevolg is gericht. Het bevat in principe alleen beleidsvoornemens en voorgenomen maatregelen. Daarbij gaat het hooguit – soms – om voorgenomen besluiten. Daarom staat tegen het actieplan als zodanig geen beroep open. Wel kunnen elementen van het actieplan het karakter hebben van beleidsregels. In zoverre zou het actieplan dan wel een besluitkarakter hebben, maar dat leidt niet tot appellabiliteit, nu artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht besluiten welke een beleidsregel inhouden, uitsluit van de mogelijkheid van beroep.

Reikwijdte; minimumeisen

De reikwijdte van de actieplannen is vastgelegd in het derde lid van het voorgestelde artikel 122 van de Wet geluidhinder. Deze bepaling zal worden uitgewerkt bij of krachtens een amvb op grond van het vierde lid van dat artikel.

De richtlijn omgevingslawaai geeft in het eerste lid van artikel 8 aan dat de actieplannen zich met name dienen te richten op prioritaire problemen. De richtlijn duidt echter niet exact aan wat met deze term wordt bedoeld. In de Nederlandse beleidscontext ligt het voor de hand om nog niet gesaneerde saneringssituaties in het kader van de Wet geluidhinder in elk geval te begrijpen onder de prioritaire problemen. Deze situaties zijn namelijk ook in het Nederlandse beleid altijd al als prioritair gezien. Bij de amvb op grond van artikel 122, vierde lid, zal worden aangegeven hoe wordt bepaald wat prioritaire problemen zijn. Het voornemen is om het bestuursorgaan dat het actieplan opstelt, zelf in dat plan te laten aangeven welke situaties het aanmerkt als prioritaire problemen.

In artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai wordt verder voorgeschreven dat de actieplannen voor agglomeraties mede tot doel hebben stille gebieden in agglomeraties tegen een toename van geluidhinder te beschermen (het woord «mede» is in de Nederlandse tekst weggelaten).

In bijlage V worden de minimumeisen voor de inhoud van de actieplannen geformuleerd. Het betreft de volgende minimale eisen:

- een beschrijving van de agglomeratie, de belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen of belangrijke luchthavens en andere lawaaibronnen waar rekening mee gehouden moet worden;
- de bevoegde instantie;
- de wettelijke context;
- de relevante op het grondgebied van de lidstaat geldende grenswaarden, als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn;
- een samenvatting van de in de geluidsbelastingkaarten vervatte gegevens;
- een beoordeling van het geschatte aantal mensen dat aan lawaai blootgesteld is, een overzicht van problemen die opgelost en situaties die verbeterd moeten worden;
- een overzicht van de overeenkomstig artikel 8, zevende lid, van de richtlijn omgevingslawaai georganiseerde openbare raadplegingen;
- reeds bestaande maatregelen voor lawaaivermindering en projecten die in voorbereiding zijn;
- maatregelen die de bevoegde instanties in de eerstvolgende vijf jaar voornemens zijn te nemen, met inbegrip van acties om stille gebieden te beschermen;
- lange-termijnstrategie;
- financiële informatie (indien beschikbaar): begrotingen, kosten-effectiviteitsanalyses en kosten-batenanalyses;
- beoogde bepalingen voor de beoordeling van de uitvoering en de resultaten van het actieplan.

Enigszins richtinggevend voor het karakter van de actieplannen zijn daarbij de voorbeelden van maatregelen die de Europese Unie in de actieplannen geduid wil hebben. De richtlijn geeft in bijlage V aan dat de maatregelen die de bevoegde instanties in het kader van hun bevoegdheden voornemens zijn te nemen, bijvoorbeeld het volgende kunnen omvatten:

- verkeersplanning;
- ruimtelijke ordening;
- technische maatregelen tegen lawaaibronnen;
- selectie van stillere bronnen;
- vermindering van de geluidsoverdracht;

- regelgevende en/ of economische maatregelen/ stimulansen op het gebied van beheersing dan wel vermindering van omgevingslawaai. Gelet op de verplichte aandacht voor prioritaire problemen zal in het actieplan ook aandacht moeten worden gegeven aan geluidssanering.

De reikwijdte van actieplannen voor agglomeraties in het bijzonder

Op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties wordt de geluidsbelasting vanwege een reeks van geluidsbronnen weergegeven. Daartoe behoren ook geluidsbronnen die buiten de gemeentelijke jurisdictie vallen. Voorbeelden daarvan zijn luchthavens en in het kader van de Wet geluidhinder gezoneerde Defensie-inrichtingen (Onder «Defensie-inrichtingen» worden de inrichtingen verstaan die zijn genoemd in bijlage II bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Voor het beperken van de hoeveelheid geluid die deze bronnen voortbrengen, zullen in het actieplan van de gemeente dan ook geen gemeentelijke maatregelen te vinden zijn. Wel is het mogelijk dat de gemeente andere maatregelen ontwikkelt. Te denken valt bijvoorbeeld aan maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening, om een toename van het aantal door een dergelijke geluidsbron belaste geluidsgevoelige objecten te voorkomen.

Termijnen

De termijnen zijn te vinden in het voorgestelde artikel 122 van de Wet geluidhinder. De eerste actieplannen moeten gereed zijn in 2008. De actieplannen worden ten minste om de vijf jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien. Zij worden daartoe om de vijf jaar al dan niet gewijzigd opnieuw vastgesteld.

De richtlijn omgevingslawaai schrijft verder voor dat een actieplan moet worden herzien bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen. Een afzonderlijke bepaling daaromtrent is in het wetsvoorstel niet opgenomen. De bestaande wetgeving voorziet via het verplichte milieuprogramma voldoende in het zo nodig actualiseren van een geldend plan. Voor het Rijk wordt verwezen naar artikel 4.7, tweede lid, onder a, en voor gemeenten uit artikel 4.20, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer. Ten aanzien van het provinciale milieuprogramma wordt uitdrukkelijk aandacht voor het geluidaspect voorgeschreven in artikel 4.14, tweede lid, onder a, 2o van de Wet milieubeheer.

Actualisering via het milieuprogramma is voldoende omdat er zelden of nooit sprake zal zijn van een zodanige ontwikkeling dat het geldende actieplan zelf tussentijds zou moeten worden herzien. Voorbeelden van belangrijke ontwikkelingen worden in de richtlijn omgevingslawaai niet gegeven. Aannemelijk is dat het zou moeten gaan om belangrijke ontwikkelingen als de aanleg van een nieuw wegtracé, een nieuwe spoorlijn, een VINEX-wijk of een tweede Maasvlakte. Het voorbereiden van dergelijke ontwikkelingen vergt doorgaans enige jaren, en is daardoor goed voorzienbaar. Zulke ontwikkelingen kunnen daarom tijdig worden opgenomen in het eerstvolgende actieplan. Mede om te waarborgen dat dit inderdaad gebeurt, is voorgeschreven dat een actieplan in elk geval elke vijf jaar opnieuw wordt vastgesteld. Er moet dus elke vijf jaar een uitdrukkelijk besluit inzake het actieplan worden genomen. Bovendien zal in de amvb op grond van artikel 122, vierde lid, worden bepaald dat elk actieplan een overzicht moet bieden van belangrijke voorgenomen infrastructuurwerken.

Communicatie met het publiek; procedure

De intentie van de richtlijn omgevingslawaai is dat het actieplan een belangrijke rol speelt in de communicatie met de burger. In de minimum-eisen staat verwoord dat het actieplan een overzicht moet bevatten van de

overeenkomstig artikel 8, zevende lid, van de richtlijn georganiseerde openbare raadplegingen. Het actieplan zal dus ook een hoofdstuk moeten omvatten hoe met de uitkomsten van deze raadplegingen is omgegaan.

Een concept-actieplan van een gemeente zal conform het genoemde artikel 8, zevende lid, van de richtlijn vroegtijdig aan het publiek worden voorgelegd, zodat het reële mogelijkheden krijgt voor inspraak en toetsing van de actieplannen. Bovendien moeten de resultaten van de inspraak in aanmerking genomen worden in de actieplannen en moet het publiek over de besluiten ter zake worden geïnformeerd.

Met het oog op de verplichte samenspraak met het publiek bij het opstellen van het actieplan dienen procedurevoorschriften te worden vastgesteld. De bepalingen van afdeling 3.4 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht voorzien in voldoende mate in de eisen van de richtlijn, mits eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Daarom wordt deze afdeling van overeenkomstige toepassing verklaard, met de bedoelde verruiming tot «eenieder» (art. 123, eerste lid). Hiermee wordt tevens voorkomen dat naast de uniforme procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht weer een andere procedure wordt geïntroduceerd. Naast de bepalingen van genoemde afdeling 3.4 geldt een publicatievoorschrift (artikel 123a juncto artikel 120).

Zoals reeds is aangegeven, staat tegen het actieplan geen beroep open.

Relatie tot andere planfiguren

Afgezet tegen de Nederlandse praktijk heeft een actieplan zowel iets van een milieubeleidsplan als van een milieuprogramma. De actieplannen zijn in het wetsvoorstel vormgegeven als eigenstandige planfiguur naast deze algemene planvormen van de Wet milieubeheer. Integratie met deze algemene planvormen is om een aantal redenen niet zonder meer mogelijk.

Belangrijk is dat de lidstaten samenvattingen van de actieplannen gebundeld aan de Europese Commissie moeten aanbieden. De actieplannen moeten daarom als zodanig herkenbaar zijn. Dat heeft geleid tot de keuze voor een eigenstandige planfiguur op wetsniveau.

Bij de keuze voor een eigenstandige planfiguur heeft ook meegespeeld dat een wettelijke integratie met de planfiguren die nu in de Wet milieubeheer zijn geregeld, een uitsplitsing van de actieplannen over de milieubeleidsplannen en de milieuprogramma's met zich zou meebrengen. Daarbij komt dan nog dat het gemeentelijke milieubeleidsplan facultatief is. De actieplannen zijn daarentegen verplicht. Bovendien kennen de actieplannen een geldingsduur van maximaal vijf jaar. De geldingsduur voor milieubeleidsplannen is daarentegen vier jaar of – voor gemeentelijke milieubeleidsplannen – overgelaten aan de gemeenteraad. Het milieuprogramma wordt jaarlijks vastgesteld. Een en ander betekent dat een herziening van de planfiguren uit de Wet milieubeheer nodig is om het actieplan daarin wettelijk te kunnen integreren. In het kader van de zogenoemde Herijking van de VROM-regelgeving zal dit nader worden gezien. Bij brief van 23 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 10, blz. 10) is aan Tweede Kamer bericht op welke wijze aan dat project gestalte zal worden gegeven.

Het actieplan heeft wel relaties met de genoemde planfiguren. Het milieubeleidsplan vormt als breder plan het kader voor het actieplan. Door het verschil in geldingsduur zal de vaststelling van een actieplan echter niet altijd volgen binnen korte tijd nadat een nieuw milieubeleidsplan is vastgesteld. Dat kan meebrengen dat inmiddels opgetreden nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde inzichten leiden tot een actieplan dat op

onderdelen afwijkt van het geldende milieubeleidsplan. Het eerstvolgende milieubeleidsplan zal daaraan dan moeten worden aangepast. Het milieuprogramma heeft een voortschrijdend karakter. Het wordt jaarlijks vastgesteld en blikkt steeds vier jaar vooruit. Het is daardoor een geschikt instrument om het actieplan in onderdelen uit te werken of te actualiseren. De Wet milieubeheer verplicht hier ook toe, zoals hierboven al is aangegeven (artikelen 4.7, tweede lid, onder a, 4.14, tweede lid, onder a, 2° en 4.20, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer).

In het actieplan moet in elk geval aandacht worden besteed aan prioritaire problemen. Aangenomen dat de (nog niet gesaneerde) saneringssituaties in de zin van de Wet geluidhinder in elk geval zullen worden begrepen onder de prioritaire problemen, is er ook een relatie tussen het actieplan en de saneringsprogramma's ingevolge de Wet geluidhinder. Voor de concrete saneringsmaatregelen zal het actieplan naar deze saneringsprogramma's kunnen verwijzen. Daarnaast zal in het actieplan worden verwezen naar extra geluidwerende voorzieningen die aan de gevels van woningen en andere gebouwen moeten worden aangebracht.

Stellig moet in voorkomend geval ook een relatie worden gelegd tussen het actieplan en het (bestrijdings)plan ingevolge de wettelijke regelingen voor luchtkwaliteit, dat met name betrekking heeft op wegverkeer. Vele maatregelen op het gebied van de verbetering van de luchtkwaliteit hebben immers ook een aanzienlijke invloed op de geluidsproductie (van het wegverkeer) en andersom. Alhoewel deze bestrijdingsplannen voor luchtkwaliteit ook voortvloeiën uit een Europese richtlijn, zijn daarbij afwijkende termijnen voorgeschreven voor de vaststelling daarvan. Het in elkaar schuiven van deze planverplichtingen is mede daardoor thans niet opportuun.

Kosten van maatregelen

Als gezegd, bevatten de actieplannen zowel beleid als concrete maatregelen. Aan deze maatregelen kunnen voor de betrokken autoriteit financiële consequenties zijn verbonden. De bevoegde autoriteit heeft hier uiteraard de mogelijkheid tot afweging, waarbij deze ook rekening zal houden met de aan deze autoriteit ter beschikking staande financiële middelen en de te bereiken beleidsdoelstellingen.

2.9 Geluidsbelasting; de dosismaat

Inleiding

De richtlijn omgevingslawaai introduceert een Europees geharmoniseerde definitie van «geluidsbelasting». De richtlijn stelt het gebruik van deze nieuwe dosismaat verplicht voor de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. Voor andere onderwerpen is het gebruik ervan ter keuze van de lidstaten. Dienovereenkomstig wordt de nieuwe dosismaat in dit wetsvoorstel alleen van toepassing verklaard voor het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. De nieuwe dosismaat is omschreven in het voorgestelde artikel 115.

De Europees geharmoniseerde definitie van de richtlijn omgevingslawaai wijkt op onderdelen af van de huidige definitie uit de Wet geluidhinder. Hierna worden deze verandering en de implicaties ervan beschreven. Eerst wordt op een aantal algemene aspecten ingegaan. Voor de goede orde wordt hier reeds opgemerkt dat de introductie van een nieuwe dosismaat als zodanig geen gevolgen heeft voor het geldende normenstelsel. Daarop wordt in deze paragraaf nog teruggekomen.

De Europees geharmoniseerde definitie van de richtlijn omgevingslawaai wijkt ook af van specifieke definities zoals die voor luchtvaartgeluid. Die

specifieke definities blijven in deze paragraaf grotendeels buiten beschouwing. Alleen in het kader van de passages over het berekenen en meten van de geluidsbelasting wordt er in deze paragraaf aandacht aan besteed.

Begrippen

Het begrip «geluidsbelasting» staat voor de hoeveelheid geluid die op een bepaalde plaats heerst, bepaald over een aangegeven periode (bijvoorbeeld alle dagperiodes van een jaar). De geluidsbelasting wordt bepaald met behulp van een «recept», dat veelal de wiskundige vorm van een formule heeft. Dat recept c.q. die formule wordt doorgaans aangeduid als de «definitie» van geluidsbelasting. Met behulp van de gekozen definitie kan de geluidssituatie zoals die op een bepaalde plaats in een bepaalde periode optreedt, in één getal worden samengevat. In het verlengde daarvan heeft het begrip «geluidsbelasting», afhankelijk van de context, hetzij betrekking op de definitie, hetzij op de uitkomst van de toepassing van die definitie.

De richtlijn omgevingslawaai gebruikt het begrip «geluidsbelasting-indicator». In essentie wordt daarmee hetzelfde bedoeld als met de «definitie» van geluidsbelasting. Ook het in de praktijk gebruikte begrip «dosismaat» heeft dezelfde betekenis. In deze memorie van toelichting wordt in principe de term «dosismaat» gebruikt, maar in deze paragraaf komen ook de andere termen voor.

De dosismaat kan verschillend worden gekozen. Zo is er verschil tussen de dosismaat uit de richtlijn omgevingslawaai en die uit de huidige Wet geluidhinder (zie hierna). Ter onderscheiding wordt de dosismaat uit de richtlijn omgevingslawaai in deze memorie van toelichting aangeduid als de nieuwe dosismaat en de huidige definitie uit de Wet geluidhinder als de oude dosismaat. De nieuwe dosismaat wordt weergegeven met de symbolen L_{den} en L_{night} en de oude dosismaat met het symbool L_{wgh} , waarbij «Wgh» staat voor Wet geluidhinder. In het wetsvoorstel worden de term «geluidsbelasting L_{den} » en «geluidsbelasting L_{night} » gebruikt. Dat is dus de geluidsbelasting bepaald volgens de nieuwe dosismaat.

Naast de geluidsbelasting L_{den} , die is opgebouwd uit een dag-, avond- en nachtwaarde, heeft de nachtwaarde in de richtlijn omgevingslawaai ook een zelfstandige functie. Daarom wordt in de richtlijn omgevingslawaai en in dit wetsvoorstel naast elkaar gesproken over «geluidsbelasting L_{den} » en «geluidsbelasting L_{night} ». De dagwaarde en de avondwaarde worden in de richtlijn omgevingslawaai aangeduid met de symbolen L_{day} en $L_{evening}$.

In de memorie van toelichting worden ook de termen «geluidsniveau» en «geluidssituatie» gebruikt. «Geluidsniveau» is geen synoniem voor «geluidsbelasting». Het geluidsniveau is de hoeveelheid geluid die *op een bepaald moment* ergens heerst. De geluidsbelasting is het gemiddelde geluidsniveau *over een bepaald tijdsinterval*. De term «geluidssituatie» is een algemene aanduiding die niet meer inhoudt dan zij taalkundig wil zeggen. Het is dus niet een in de wet of de akoestiek gespecificeerd begrip.

De toepasselijke eenheid

In de natuurwetenschappen wordt gesproken van grootheid, getalswaarde en eenheid. Bijvoorbeeld: de lengte (grootheid) van deze weg is 3 (getalswaarde) kilometer (eenheid). In de akoestiek is dat evenzo. Als eenheid wordt de decibel gebruikt. De geluidsbelasting (grootheid) is bijvoorbeeld op een bepaalde plaats 65 (getalswaarde) decibel (eenheid). Overigens is de decibel geen natuurkundige eenheid zoals de meter of de seconde. De aanduiding «decibel» geeft aan dat het getal ervoor de met 10 vermenigvuldigde logaritme van een verhoudingsgetal is.

Zowel in de oude als in de nieuwe dosismaat wordt een weging toegepast van de frequentie van het geluid die overeenkomt met het menselijk gehoor, de zogenaamde A-weging. Een gebruikelijke afkorting van de eenheid decibel is dB(A), waarbij de A verwijst naar de toegepaste A-weging. De richtlijn omgevingslawaai gebruikt daarentegen de afkorting dB. Het weglaten van de verwijzing naar de A-weging wil echter niet zeggen dat deze niet wordt toegepast. Het betreft slechts een verschil in schrijfwijze. Nederland zal voor de toepassing van de nieuwe dosismaat de Europese schrijfwijze (dB) volgen. Voor de oude dosismaat blijft de schrijfwijze dB(A) gehandhaafd.

De mogelijkheid van verschillende dosismaten

Er zijn verschillende dosismaten mogelijk. Een dosismaat wordt namelijk opgebouwd uit elementen die verschillend kunnen worden gekozen. Het betreft bijvoorbeeld de keuze van de dag-, avond- en nachtperiode, van de procedure om dag-, avond- en nachtwaarden te middelen en van factoren om de frequentie (de toonhoogte) van het geluid te wegen. Afhankelijk van de definitie zal de gevonden waarde van de geluidsbelasting (de uitkomst) – bij overigens dezelfde geluidssituatie – verschillen. Met andere woorden: de definitie en de uitkomst zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: bij een bepaalde definitie heeft de geluidsbelasting een bepaalde waarde. Welke dosismaat wordt gekozen, hangt mede af van de functie die de dosismaat dient te vervullen. Over die functie kan het volgende worden opgemerkt.

«Geluidsbelasting» is een neutrale term in die zin dat de geluidsbelasting onafhankelijk van de menselijke beleving op een exacte natuurkundige manier kan worden bepaald. In het geluidbeleid en in de geluidregelgeving is de definitie van geluidsbelasting echter op de menselijke maat gesneden, omdat het beleid en de regelgeving zijn gericht op het bestrijden van hinder en andere (gezondheids)effecten bij de mens.

De te hanteren dosismaat moet daarom een goede «voorspeller» zijn van de bij die situatie optredende negatieve effecten. Dat wil zeggen dat de getalswaarde van de geluidsbelasting een goede indicator moet zijn voor de bijbehorende hinder (en andere effecten zoals slaapverstoring, toename van de kans op hart- en vaatziekten, en concentratieproblemen).

Zowel de oude als de nieuwe dosismaat zijn een goede indicator voor genoemde effecten. Als een andere definitie van de geluidsbelasting was gekozen, bijvoorbeeld zonder A-weging, dan zou een veel minder goede relatie zijn gevonden.

De relatie tussen de geluidsbelasting en de gezondheidseffecten is zichtbaar in de zogenaamde dosis-effectrelaties die door middel van veldonderzoek worden bepaald. Er blijkt een min of meer eenduidige relatie te zijn tussen de waarde van de geluidsbelasting en de daarbij optredende (gezondheids)effecten. Daarbij treden overigens wel verschillen per bronsoort op. De dosis-effectrelatie is een grafiek waarin kan worden afgelezen hoeveel gezondheidsschade bij een gegeven waarde van de geluidsbelasting optreedt.

De dosismaat van de richtlijn omgevingslawaai

L_{den}

De richtlijn omgevingslawaai schrijft het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor. Een belangrijk element in die kaarten en plannen is de wijze waarop de geluidsbelasting wordt bepaald, dus de geluidsbelastingsindicator. Deze indicator is nu in alle lidstaten verschillend gedefinieerd, hetgeen de onderlinge vergelijking praktisch onmogelijk maakt. Om die onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk te maken, is de

geluidsbelastingindicator in de richtlijn omgevingslawaai geharmoniseerd door de invoering van een uniforme indicator, de «nieuwe dosismaat». De desbetreffende definitie is opgenomen in bijlage I bij de richtlijn. Zij luidt als volgt:

$$L_{den} = 10 \lg \frac{1}{24} \left(12 * 10^{\frac{L_{day}}{10}} + 4 * 10^{\frac{L_{evening} + 5}{10}} + 8 * 10^{\frac{L_{night} + 10}{10}} \right)$$

waarin

- L_{day} het A-gewogen gemiddelde geluidsniveau over lange termijn is, als gedefinieerd in ISO 1996-2:1987, vastgesteld over alle dagperioden van een jaar;
- $L_{evening}$ het A-gewogen gemiddelde geluidsniveau over lange termijn is, als gedefinieerd in ISO 1996-2:1987, vastgesteld over alle avondperioden van een jaar;
- L_{night} het A-gewogen gemiddelde geluidsniveau over lange termijn is, als gedefinieerd in ISO 1996-2:1987, vastgesteld over alle nachtperioden van een jaar,

en waarbij de dag 12 uren telt, de avond 4 uren en de nacht 8 uren. Als standaardwaarden daarvoor geeft de richtlijn 07:00 – 19:00 uur (dag), 19:00 – 23:00 uur (avond) en 23:00 – 07:00 uur (nacht). (Deze standaardwaarden worden door Nederland gevolgd).

L_{night}

Voor de meeste negatieve gezondheidseffecten die door langdurige blootstelling aan lawaai worden veroorzaakt, is L_{den} een goede indicator. L_{night} is daar een van de «bouwblokjes» van.

L_{den} is echter niet voor alle effecten een goede indicator. Ontwaakreacties en andere slaapverstoringen zijn uiteraard gekoppeld aan de nachtelijke geluidssituatie. Hiervoor is L_{den} niet, maar L_{night} wel een goede geluidsbelastingindicator. Daarom kent de richtlijn omgevingslawaai L_{night} ook als zelfstandige dosismaat voor slaapverstoringen. Zo schrijft de richtlijn naast de L_{den} ook kartering in L_{night} voor. De kaarten moeten niet alleen alle woningen bevatten die een geluidsbelasting L_{den} ondervinden van 55 dB of meer, maar ook aangeven welke woningen een geluidsbelasting L_{night} van 50 dB of meer ondervinden.

Hierbij moet worden bedacht dat L_{night} steeds ten minste 5 dB lager ligt dan L_{den} . De groep woningen met een geluidsbelasting L_{night} van 50 dB of meer maakt dus altijd deel uit van de groep woningen met een geluidsbelasting L_{den} van 55 dB of meer. Door het L_{night} -criterium komen er dus geen extra woningen op de kaart; er moet voor de betreffende woningen wel een extra rekenslag worden uitgevoerd.

Overeenkomsten en verschillen tussen de oude en de nieuwe dosismaat
Omdat geluid veroorzaakt door bronnen als wegverkeer, industrie, spoorwegverkeer en luchtvaart voortdurend fluctueert qua geluidsterkte, is het samenvatten ervan in één getal niet eenvoudig. In de wetenschap bestaat al enkele decennia consensus over de volgende elementen daarbij:

- Voor wat betreft de frequentie (de toonhoogte) van het geluid wordt een weging toegepast die overeenkomt met het menselijk gehoor (de zogenaamde A-weging).
- Er wordt uitgegaan van de periode van één jaar als meest geschikte middelingsduur.
- Er wordt niet lineair gemiddeld, maar gebruik gemaakt van een tijdsduurgewogen of «equivalente» middeling per dag-, avond- of

nachtperiode, die rekening houdt met het verschil in tijdsduur van deze perioden.

De meeste landen die geluidbeleid hebben geformuleerd gaan in hun beleid uit van definities waarin deze elementen zijn verwerkt. Dit geldt ook voor zowel de oude dosismaat als de nieuwe dosismaat.

In veel opzichten zijn de oude en de nieuwe dosismaat daardoor gelijk. Zo bevatten beide definities als basis dezelfde internationaal gestandaardiseerde methode om een tijdsgemiddelde te bepalen over een aan te geven periode. Deze methode bevat zowel de A-weging als de equivalente middeling. De uitkomst van deze middeling wordt genoemd het A-gewogen equivalente geluidsniveau (gestandaardiseerd symbool: L_{Aeq}).

Voorts wordt in de beide definities hetzelfde onderscheid gemaakt in dagdelen. In de eerste plaats hanteren zij dezelfde drie etmaalperiodes: de dag-, de avond- en de nachtperiode. In de tweede plaats is de duur van die etmaalperiodes identiek, te weten: dag 07:00–19:00 uur, avond 19:00–23:00 uur en nacht 23:00–07:00 uur. De dagwaarde (L_{day} in de richtlijn) is het A-gewogen equivalente geluidsniveau in decibels vastgesteld over alle dagperioden van een jaar. De avond- en nachtwaarde (Levening en L_{night} in de richtlijn) komen – mutatis mutandis – op dezelfde wijze tot stand. Omdat vaststaat dat de mens 's avonds en 's nachts gevoeliger is voor geluid dan overdag, geldt voor deze perioden een straftoeslag. Ook deze straftoeslagen zijn in de oude en de nieuwe dosismaat gelijk: +5 decibel voor de avondperiode en +10 decibel voor de nachtperiode.

Er is evenwel ook verschil tussen de oude en de nieuwe dosismaat. In hoofdlijnen geformuleerd is het verschil gelegen in de wijze waarop de dag-, avond- en nachtwaarden worden samengevoegd tot één getal, de (etmaalwaarde van de) geluidsbelasting. De (etmaalwaarde van de) geluidsbelasting volgens de Wet geluidhinder is de *maximale* waarde van de drie etmaalperioden (Zie de definitie van «etmaalwaarde van het equivalente geluidsniveau in dB(A) met betrekking tot een industrieterrein» in artikel 1 van de Wet geluidhinder: «de hoogste van de volgende drie waarden»). De geluidsbelasting volgens de Europese richtlijn volgt uit een *middeling van de drie etmaalperioden (het voor de duur van de etmaalperiode gewogen energetisch gemiddelde)*.

Op een bepaalde plaats ten opzichte van een geluidsbron kan men de geluidsbelasting volgens beide dosismaten vaststellen. Omdat de L_{den} -waarde een middeling is en de L_{wgh} -waarde een maximale waarde, is de L_{den} -waarde altijd kleiner dan (of hooguit gelijk aan) de L_{wgh} -waarde. Alleen als de dag-, avond- en nachtwaarden exact gelijk zijn, zijn de L_{den} -waarde en de L_{wgh} -waarde gelijk. Een voorbeeld van een verschil tussen beide waarden: op een afstand van 100 meter van een autosnelweg is de geluidsbelasting volgens de Wet geluidhinder 70 dB(A) L_{wgh} , opgebouwd uit een dagwaarde van 67 dB(A), een avondwaarde van 64 dB(A) en een nachtwaarde van 60 dB(A). In de nieuwe dosismaat uitgedrukt heerst op die plaats een geluidsbelasting van 69 dB L_{den} . In dit voorbeeld leidt de nieuwe dosismaat dus tot een 1 dB lagere getalswaarde voor overigens dezelfde geluidssituatie. In bijzondere gevallen kan dit verschil bij autosnelwegen oplopen tot 3 dB. Voor spoorweglawaai geeft de nieuwe dosismaat getalswaarden die in de meeste gevallen 1 à 3 dB lager liggen dan de getalswaarden die voor dezelfde situatie in de oude dosismaat gelden.

Gevolgen van de nieuwe dosismaat voor de normering

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de introductie van de nieuwe dosismaat als zodanig geen gevolgen heeft voor het geldende normenstelsel. De dosismaat bepaalt welke geluidsbelasting op een bepaalde

plaats en bepaald over een aangegeven periode heerst. De normen geven aan welke geluidsbelasting ter plaatse wordt nagestreefd of (maximaal) is toegelaten.

Als ook de normen in die nieuwe dosismaat worden uitgedrukt, kan de omzetting van de normen in de nieuwe dosismaat in principe norm-neutraal geschieden. Daarbij kan het wel noodzakelijk zijn om de getalswaarde van de normen aan te passen. Zoals aangegeven, kan de getalswaarde van de geluidsbelasting immers bij een overigens gelijke geluidssituatie verschillen, afhankelijk van de gekozen dosismaat. In dit wetsvoorstel wordt de nieuwe dosismaat echter niet ingevoerd voor de normering (zie hierna).

Opgemerkt wordt dat de lidstaten de Europese Commissie in de nieuwe dosismaat moeten inlichten over hun nationale normen. Voor dat doel zullen de normen uit de overige hoofdstukken van de Wet geluidhinder dus wel moeten worden omgezet in de nieuwe dosismaat. Omdat de gegevensverstrekking aan de Europese Commissie geschiedt uit hoofde van de richtlijn omgevingslawaai zelf (dus zonder daartoe strekkende verplichting in de Nederlandse regelgeving) behoeft deze omzetting geen regeling bij de wet.

Het bepalen van de geluidsbelasting overeenkomstig de nieuwe dosismaat

Voor wegverkeer is een belangrijk gevolg van de nieuwe dosismaat dat de avondperiode nu expliciet moet worden meegenomen. In de Wet geluidhinder wordt er van uitgegaan dat de verkeersintensiteiten in de avonden midden tussen de dag- en de nachtwaarden in liggen. Zij zijn daarom praktisch nooit maatgevend in de definitie die de Wet geluidhinder geeft van de geluidsbelasting. Pragmatisch is de avondperiode daarom weggelaten in de definitie van de geluidsbelasting vanwege wegverkeer. In de Europese definitie kan dat niet langer het geval zijn. De richtlijn omgevingslawaai geeft een uniforme definitie voor alle geluidsoorten, hetgeen impliciet leidt tot de introductie van een avondwaarde voor wegverkeerslawaai. De praktische betekenis daarvan is dat ten behoeve van de opstelling van de geluidsbelastingkaarten naast de verkeersintensiteiten per gemiddeld dag- en nachtuur ook het avonduurgemiddelde moet worden aangeleverd.

Voor lawaai van spoorwegen en inrichtingen speelt de avondwaarde ook in de huidige Wet geluidhinder al een rol, omdat voor die bronnen de avondwaarde beïnvloedbaar is en bepalend kan zijn voor de etmaalwaarde. Voor deze bronnen brengt de richtlijn omgevingslawaai op dit punt dus geen verandering mee.

Reken- en meetmethoden

De waarde van de «bouwblokjes» van de dosismaat (de dag-, avond- en nachtwaarde) wordt bepaald door middel van een reken- of meetmethode, in de richtlijn omgevingslawaai tezamen ook aangeduid als «bepalingsmethoden».

Het gebruik van gemeenschappelijke reken- en meetmethoden is in de richtlijn omgevingslawaai vooralsnog niet verplicht gesteld. De lidstaten mogen hun eigen methoden blijven toepassen, mits zij worden aangepast aan de nieuwe dosismaat. Nederland zal van deze mogelijkheid gebruik maken.

Wat de Wet geluidhinder betreft, zijn de Nederlandse reken- en meetmethoden vastgesteld bij ministeriële regelingen op grond van de artikelen 73, 102 en 105 van de Wet geluidhinder. De betrokken regelingen

bestaan uit een aantal bepalingen in de regeling zelf alsmede uit technische bijlagen. De bepalingen in de regelingen zelf zullen in geringe mate worden aangepast. Aanpassing van de inhoud van de technische bijlagen ligt niet in het voornemen. Wel zullen mogelijk aanvullingen hierop plaatsvinden in verband met standaard karteringsmethoden (SKM I en SKM II), zijnde voorgeschreven manieren om de geluidsberekeningen met het oog op kartering uit te voeren.

Voor zover de genoemde artikelen van de Wet geluidhinder geen basis bieden voor de desbetreffende aanpassingen, kan gebruik worden gemaakt van het voorgestelde artikel 119 van de Wet geluidhinder.

Een vergaande aanpassing van de reken- en meetvoorschriften is niet nodig omdat deze voorschriften zijn gericht op het bepalen van dag-, avond- en nachtwaarden in L_{Aeq} , iets waar zowel de oude als de nieuwe dosismaat vanuit gaat. Aan het meten of berekenen van de dag-, avond- of nachtwaarde op zich verandert dus niets. Wel verandert de manier waarop de meet- en/of berekeningsresultaten van de verschillende perioden bij elkaar worden gevoegd, maar daarop hebben de reken- en meetvoorschriften geen betrekking. Deze samenvoeging ligt namelijk vast in de definitie van «geluidsbelasting» zelf.

Naar verwachting kan daarom vrijwel worden volstaan met het opnemen van een bepaling in de betrokken regelingen dat de huidige rekenen meetvoorschriften mede van toepassing zijn op het bepalen van de geluidsbelasting L_{den} . Daarnaast zijn enkele andere bepalingen nodig.

Op een enkel onderdeel geeft de richtlijn omgevingslawaai namelijk bindende voorschriften inzake het meten of berekenen. Met name betreft het de waarneemhoogte van de geluidsbelastingkaarten. Deze is in de richtlijn gesteld op 4 meter. Dit voorschrift zal in de betrokken regelingen worden vastgelegd. Afgezien van dit andere invoergegeven blijft de computermatige berekening overigens gelijk.

Daarnaast zijn voorschriften nodig voor het omrekenen van de oude dosismaat in de nieuwe dosismaat. De richtlijn verlangt dat de geluidsbelasting op de geluidsbelastingkaarten wordt uitgedrukt in de geharmoniseerde Europese dosismaat L_{den} (of L_{night}).

Het «zuiver» omrekenen van de huidige specifieke dosismaat voor industrielawaai (en luchtvaartlawaai; zie hierna) naar L_{den} is om uiteenlopende redenen onevenredig bewerkelijk. Daarom zal ten behoeve van de kartering van deze geluidsoort een vereenvoudigde conversiemethode worden uitgewerkt, welke eveneens in de reken- en meetvoorschriften zal worden vastgelegd. Daarbij kan worden gedacht aan een vaste aftrek van bijvoorbeeld 3 dB ten opzichte van de waarde van de geluidsbelasting vanwege industrielawaai, zoals die is berekend in de huidige dosismaat. Voor de gemeenten betekent deze vereenvoudigde conversie dat zij voor het opstellen van de geluidsbelastingkaart niet zelf behoeven over te gaan tot een «zuivere omrekening» van de waarden die thans worden gebruikt voor industrielawaai. Zij kunnen volstaan met het toepassen van een eenvoudige formule.

De uitkomsten van de vereenvoudigde conversie (die bijvoorbeeld zichtbaar kunnen worden in de vorm van contouren op de kaart) hebben alleen maar betekenis als onderdeel van het kaartbeeld. Met andere woorden: de geluidsbelasting in L_{den} bepaald met de vereenvoudigde conversiemethode is slechts relevant voor de bepalingen in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. Voor de andere bepalingen van de Wet geluidhinder en andere toepasselijke regelgeving blijven de huidige dosismaten uit hoofde van dit wetsvoorstel maatgevend. Zo blijven de normen en de

vergunningvoorschriften uitgedrukt in de huidige dosismaten. Ook voor de handhaving blijft dat het geval.

De reken- en meetvoorschriften voor luchtvaartlawaai zijn gebaseerd op de luchtvaartwetgeving. Ook hierin zijn geringe aanpassingen nodig, onder meer inzake het omrekenen van de huidige dosismaat voor luchtvaartlawaai (de Kosteneenheid) in L_{den} . Ook voor luchtvaartlawaai zal een vereenvoudigde conversiemethode worden ontwikkeld. Voor reken- en meetvoorschriften inzake luchtvaartlawaai kan zo nodig gebruik worden gemaakt van het tweede lid van voorgestelde artikel 119 van de Wet geluidhinder.

Opgemerkt wordt nog dat op termijn mogelijk uniforme reken- en meetvoorschriften op Europees niveau zullen worden vastgesteld. In dat geval zullen die door Nederland moeten worden overgenomen.

Verdergaande invoering van de nieuwe dosismaat

Als gezegd, wordt de nieuwe dosismaat nu alleen ingevoerd voor de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. Voor de bestaande hoofdstukken van de Wet geluidhinder blijft de oude dosismaat van toepassing. Dit is echter niet bedoeld als permanente situatie. De bedoeling is namelijk dat de nieuwe dosismaat bij een afzonderlijk wetsvoorstel ook wordt ingevoerd voor normstelling en andere niet door Europa voorgeschreven bepalingen. Daarmee wordt voorkomen dat de uitvoerenden van het geluidbeleid blijvend moeten werken met twee maten naast elkaar. Overigens blijft het gebruik van andere dosismaten voor specifieke gevallen mogelijk.

De nieuwe dosismaat wordt niet nu over de gehele linie ingevoerd, omdat dit wetsvoorstel zich tot de implementatie van de richtlijn dient te beperken. Bovendien wordt verwacht dat de omzetting van het huidige normstelsel in de nieuwe dosismaat de nodige discussie zal opleveren, welke discussie niet kan worden ingepast binnen de implementatietermijn van 24 maanden. Omdat er nog enige tijd ligt tussen het totstandkomen van de onderhavige wet en de feitelijke werkzaamheden met de nieuwe dosismaat (de eerste geluidsbelastingkaarten moeten uiterlijk 2007 gereed zijn), is een ontkoppeling van beide wetstrajecten praktisch niet bezwaarlijk. De verwachting is dat de volledige invoering van de nieuwe dosismaat een feit kan zijn voordat de feitelijke toepassing van deze dosismaat een aanvang neemt. Er wordt naar gestreefd de volledige invoering van de nieuwe dosismaat binnen vier jaar af te ronden.

3. Actoren

In het vorige hoofdstuk zijn belangrijke elementen van de nieuwe regels de revue gepasseerd. In het onderhavige hoofdstuk worden die regels opnieuw bezien, nu vanuit het perspectief van de betrokken actoren. Om het hoofdstuk zelfstandig leesbaar te maken, worden waar nodig elementen herhaald die in het vorige hoofdstuk al aan de orde zijn gekomen. Hierna komen eerst enige aspecten in algemene zin aan bod (§ 3.1–3.3). Daarna wordt ingegaan op de rol van de individuele actoren.

3.1 Bevoegdheden

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn omgevingslawaai dienen de lidstaten «op het geschikte niveau de bevoegde autoriteiten en instanties» aan te wijzen «die voor de uitvoering van deze richtlijn verantwoordelijk zijn, met inbegrip van de autoriteiten die belast worden met: a. het opmaken en, in voorkomend geval, goedkeuren van geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor agglomeraties, belangrijke wegen, spoor-

wegen en luchthavens, en b. het verzamelen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen».

De gemeente is primair verantwoordelijk voor de geluidskwaliteit binnen haar grenzen en daarmee ook voor het formuleren van specifiek lokaal beleid om te komen tot beheersing van het omgevingslawaai en het zo nodig (op termijn) beëindigen van overschrijding van relevante grenswaarden binnen haar grondgebied. In dit wetsvoorstel zijn de verplichtingen voor agglomeraties daarom toegedeeld aan de gemeenten die tot een agglomeratie behoren. Als bevoegd gemeentelijk orgaan zijn burgemeester en wethouders aangewezen. Dit spoort met de rolverdeling zoals deze vorm heeft gekregen het kader van de dualisering van het gemeentebestuur. Wel is een voorziening getroffen die waarborgt dat de gemeenteraad betrokken wordt (het voorgestelde artikel 123, tweede lid, van de Wet geluidhinder).

De geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor belangrijke verkeersinfrastructuur worden vastgesteld door gedeputeerde staten (provinciale wegen) en de Minister van Verkeer en Waterstaat (rijkswegen, spoorwegen en burgerluchthavens). De keuze voor gedeputeerde staten als bevoegd orgaan spoort met de dualisering van het provinciaal bestuur zoals deze naar verwachting binnenkort kracht van wet zal krijgen. De keuze van de Minister van Verkeer en Waterstaat als bevoegd orgaan voor rijkswegen spoort met zijn positie ten aanzien van het beheer van rijkswegen.

Ook wat betreft hoofdspoorwegen is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als de «bevoegde autoriteit». Als zodanig is dus niet aangewezen de toekomstige beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, zoals bedoeld in de nieuwe Spoorwegwet (artikel 16, eerste lid). Om meerdere redenen is het namelijk aannemelijk dat de richtlijn met «bevoegde autoriteit» een overheidsinstantie op het oog heeft. Dat kan reeds worden afgeleid uit de term «bevoegde autoriteit» zelf, maar ook uit de verplichting om het publiek inspraak te geven bij de voorbereiding van het actieplan (artikel 8, zevende lid) en uit de beoogde strekking en reikwijdte van het actieplan. De maatregelen die in het actieplan worden opgenomen, kunnen volgens de richtlijn bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening en regelgevende maatregelen omvatten. Daarbij is een integrale benadering van groot belang en het afstemmen van de actieplannen met andere overheden zoals gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Alleen al omdat de toekomstige beheerder van de hoofdspoorwegen een onderneming zal zijn zonder overheidsgezag, is de beheerder minder geschikt om als bevoegde autoriteit te fungeren.

Op grond van dezelfde overwegingen is de Minister van Verkeer en Waterstaat ook aangewezen als de «bevoegde autoriteit» voor het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor belangrijke luchthavens (in concreto op dit moment: de luchthaven Schiphol).

De Minister van VROM heeft tot taak de geluidsbelastingkaarten en actieplannen te verzamelen met het oog op de informatieverstrekking aan de Europese Commissie.

3.2 Rapportages en gegevensverstrekking

Rapportages aan en door de Europese Commissie

De richtlijn omgevingslawaai kent een aantal rapportageverplichtingen voor de lidstaten. Daarbij gaat het onder meer om het toezenden aan de Europese Commissie van de aangeleverde geluidsbelastingkaarten en van

een samenvatting van de aangeleverde actieplannen. De Europese Commissie gebruikt die gegevens voor het maken van eigen verslagen.

Begin 2004 brengt de Europese Commissie verslag uit van de bestaande gemeenschapsmaatregelen op het gebied van bronnen van omgevingslawaaï. Voor het eerst in 2009, en vervolgens om de vijf jaar, publiceert de Europese Commissie een samenvattend verslag over de in de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen vervatte informatie (artikel 10 van de richtlijn omgevingslawaaï). Dit verslag zal mede de basis zijn voor verdergaande communautaire activiteiten met betrekking tot bronnen van lawaaï (artikel 11 van de richtlijn omgevingslawaaï).

Gegevensverstrekking tussen de actoren en aan de Minister van VROM
De gegevensverstrekking aan de Europese Commissie is gebonden aan duidelijke termijnen. Het naleven van die termijnen is alleen gewaarborgd als ook in het voortraject gewerkt wordt volgens duidelijke termijnen, waaraan strak de hand wordt gehouden. Daarbij gaat het zowel om het tijdig verstrekken van gegevens door de ene overheid aan de andere, als om het tijdig aanleveren van gegevens aan de Minister van VROM. Deze termijnen worden bepaald bij en krachtens dit wetsvoorstel. In verband met interne procedures zijn in het wetsvoorstel soms iets eerdere data gehanteerd dan de uiterste data van de richtlijn omgevingslawaaï. Hierna wordt nader op de diverse termijnen ingegaan.

Gegevensverstrekking aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door de infrabeheerder van de hoofdspoorwegen en door de exploitant van de luchthaven Schiphol

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen vast voor hoofdspoorwegen en voor de luchthaven Schiphol. Hiertoe heeft hij gegevens nodig over het hoofdspoorweginet en over de luchthaven Schiphol. De infrabeheerder van het hoofdspoorweginet en de exploitant van de luchthaven Schiphol zijn bij uitstek degenen die deze gegevens kunnen leveren. Hiertoe worden voorzieningen opgenomen in de nieuwe Spoorwegwet en in de Wet luchtvaart.

Daarnaast is het van belang dat de infrabeheerder van het hoofdspoorweginet en de exploitant van de luchthaven Schiphol voorstellen doen voor maatregelen die in het actieplan kunnen worden opgenomen. De infrastructuurbeheerder – als «rechthebbende» op het spoor – heeft niet alleen de verantwoordelijkheid, maar heeft het ook in zijn macht om ervoor te zorgen dat het gebruik van het spoor niet leidt tot hinder, gevaar of schade voor derden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de exploitant van de luchthaven Schiphol.

3.3 Afstemming

Een agglomeratie zal steeds het grondgebied van meer dan één gemeente bestrijken. Elk van de tot een agglomeratie behorende gemeenten maakt een actieplan. Tezamen moeten die actieplannen een samenhangend beleid en een samenhangend geheel van maatregelen voor de agglomeratie als geheel bieden. De betrokken gemeenten zullen dus voor de noodzakelijke afstemming moeten zorgdragen. In voorkomend geval is ook afstemming nodig met een buiten de agglomeratie gelegen gemeente, omdat die gemeente de gevolgen van maatregelen uit een actieplan ondervindt of omdat binnen die gemeente een geluidsbron is gelegen die binnen de agglomeratie geluidsbelasting veroorzaakt.

Binnen een agglomeratie is ook belangrijke verkeersinfrastructuur gelegen. Die verkeersinfrastructuur komt zowel aan de orde in de actieplannen voor de agglomeratie als in het actieplan dat specifiek voor die

infrastructuur wordt vastgesteld. Ook in dat geval is afstemming nodig. Daarbij kan ook een keuze rijzen tussen maatregelen aan de infrastructuur (bijvoorbeeld stil asfalt, snelheidsverlaging of intensiteitvermindering) en maatregelen op het grondgebied van de gemeente (woningisolatie of afscherming).

De belangrijke verkeersinfrastructuur loopt ook door gemeenten die niet tot een agglomeratie behoren. Over het actieplan voor deze verkeersinfrastructuur is ook met die gemeenten afstemming nodig, bijvoorbeeld omdat op hun grondgebied maatregelen moeten worden getroffen.

In het wetsvoorstel zijn voor deze afstemming geen bijzondere voorzieningen getroffen. Omdat de bestaande hoofdstukken van de Wet geluidshinder van toepassing blijven, zal de afstemming op dezelfde wijze blijven verlopen als thans het geval is. Mogelijk zullen de provincies een rol vervullen als aanjager, inspirator en mediator. Desnoods kan beroep worden ingesteld tegen besluiten die naar aanleiding van een actieplan worden genomen. Daarbij gaat het onder meer om bestemmingsplannen, bouwvergunningen en milieuvergunningen.

3.4 Minister van VROM

Informatieverstrekking aan de Europese Commissie

De Minister van VROM vormt een centraal punt in het rapportage-proces van Nederland aan de Europese Commissie. Hij fungeert daarbij als schakel tussen de decentrale overheden, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Europese Commissie.

Voor 30 juni 2005 moet Nederland de «belangrijke» bronnen aan de Europese Commissie doorgeven. De Minister van VROM zal daarvoor zorgdragen. Ook wordt dan aangegeven wat de agglomeraties zijn. Uiterlijk 18 juli 2005 moet de Minister van VROM aan de Europese Commissie en ook aan het publiek duidelijk maken wie de bevoegde autoriteiten voor de «belangrijke» bronnen en agglomeraties zijn. Tevens geeft de Minister van VROM dan aan de Europese Commissie door wat de in Nederland geldende relevante grenswaarden zijn met een toelichting over de implementatie daarvan. Een en ander is geregeld in de artikelen 7, eerste lid, tweede alinea, 4, tweede lid, en 5, vierde lid, van de richtlijn.

Voor 31 december 2007 moet de Minister van VROM de aangeleverde geluidsbelastingkaarten aan de Europese Commissie toezenden. Uiterlijk 18 januari 2009 moet een samenvatting van de aangeleverde actieplannen aan de Europese Commissie worden gezonden. Het doorgeven van de «belangrijke» bronnen alsmede het aanleveren van de geluidsbelastingkaarten en de samenvatting van de actieplannen moet elke vijf jaar herhaald worden, zoals ook te zien is in onderstaande tabel.

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten Minister van VROM	Uiterste datum 2 ^e tranche
30-06-2005	Leveren van agglomeraties en belangrijke bronnen aan de Europese Commissie.	31-12-2008, (+ 30-06-2010 en elke 5 jaar)
18-07-2005	Mededelen van relevante grenswaarden alsmede bevoegde autoriteiten van de belangrijke bronnen en agglomeraties aan de Europese Commissie. Mededelen van deze bevoegde autoriteiten aan het publiek.	
31-12-2007	Leveren van de geluidsbelastingkaarten aan de Europese Commissie.	31-12-2012 (+ elke 5 jaar)
18-01-2009	Leveren van een samenvatting van de actieplannen aan de Europese Commissie.	18-01-2014 (+ elke 5 jaar)

Aanwijzing van agglomeraties

Uiterlijk per 30 juni 2005 moet een ministeriële regeling van kracht worden waarbij de agglomeraties worden aangewezen. Uiterlijk per 31 december 2008 komt er een nieuwe aanwijzing waarbij ook een aantal kleinere agglomeraties wordt aangewezen. Per 30 juni 2010 en vervolgens om de vijf jaar worden de agglomeraties opnieuw bezien en zo nodig aangepast (artikel 7, eerste lid, tweede alinea en tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn).

Gegevensverstrekking over Defensie-inrichtingen

De Minister van VROM is het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer aan bepaalde Defensie-inrichtingen. In die hoedanigheid moet deze minister desverzocht aan de betrokken agglomeratiegemeenten gegevens verstrekken over de geluidsbelasting vanwege deze inrichtingen. Bestaande bepalingen inzake de vertrouwelijkheid van Defensiegegevens worden daarbij in acht genomen.

3.5 Agglomeratiegemeenten

De betrokken gemeenten zullen worden aangewezen bij ministeriële regeling. Zie ook § 2.2.

Verplichtingen

Uiterlijk 30 juni 2007 moeten burgemeester en wethouders van agglomeratiegemeenten voor de eerste maal een geluidsbelastingkaart voor het gehele grondgebied van hun gemeente hebben vastgesteld. Op deze kaart moet in ieder geval zichtbaar zijn welke geluidsgevoelige objecten in 2006 zijn blootgesteld aan een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} en 50 dB L_{night} als gevolg van de bronnen wegverkeer, spoorwegverkeer, luchthavens en inrichtingen (industrie). De kaart dient binnen een maand na vaststelling te worden gezonden aan de Minister van VROM, die de kaarten zal koppelen met kaarten van buur(agglomeratie)gemeenten, zodat een kaart voor de gehele agglomeratie ontstaat.

Uiterlijk 18 mei 2008 dienen burgemeester en wethouders van agglomeratiegemeenten in samenspraak met het publiek voor de eerste maal een actieplan te hebben vastgesteld. Dit actieplan is bedoeld voor de beheersing van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaai-vermindering. Het actieplan moet eveneens binnen een maand na vaststelling worden gezonden aan de Minister van VROM, die ten behoeve van de toezending aan de Europese Commissie een samenvatting van al de opgestelde actieplannen zal maken.

Zowel de geluidsbelastingkaarten als de actieplannen moeten elke vijf jaar opnieuw worden bezien en zo nodig herzien. In dat kader zullen zij al dan niet gewijzigd opnieuw moeten worden vastgesteld.

Beschikbaarstelling gegevens aan en door de agglomeratiegemeenten

Burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente kunnen bij andere autoriteiten relevante gegevens opvragen die nodig zijn voor het weergeven van geluidsbelastingen op de geluidsbelastingkaart(en). Daarbij gaat het om gegevens van gedeputeerde staten (provinciale wegen, gezoneerde industrieterreinen en inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten de vergunning op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer verlenen), de Minister van VROM (bepaalde Defensie-inrichtingen), de Minister van Verkeer en Waterstaat (rijkswegen, hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere onder deze minister ressorterende luchthavens) en de Minister van Defensie (onder deze minister ressorterende luchthavens). Bij provinciale wegen, rijkswegen of spoorwegen gaat het

om brongerelateerde gegevens zoals onder andere weg/baanligging en voertuigbewegingen ten behoeve van het berekenen van de geluidsbelasting. Bij gezoneerde industrieterreinen (waaronder gezoneerde Defensie-inrichtingen) gaat het om gegevens omtrent de waarde van de geluidsbelasting zoals behorend bij de vastgestelde geluidszones. Ook bij luchthavens gaat het om gegevens omtrent de waarde van de geluidsbelasting. In alle gevallen gaat het om de geluidsbronnen die in de betrokken agglomeratiegemeente een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} veroorzaken. De genoemde autoriteiten zijn verplicht de gevraagde informatie te verstrekken.

Burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente kunnen ook gegevens vragen van een of meer naastgelegen gemeenten (dit kunnen zowel agglomeratiegemeenten als niet-agglomeratiegemeenten zijn). Het gaat in dit geval om gegevens van «gemeentelijke geluidsbronnen» die zich bevinden in de naastgelegen gemeente en die in de betrokken agglomeratiegemeente een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} veroorzaken. Het betreft gemeentelijke wegen en inrichtingen met betrekking waartoe burgemeester en wethouders de vergunning als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer verlenen.

Zoals de agglomeratiegemeenten brongerelateerde gegevens nodig hebben, zo hebben gedeputeerde staten en de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het vaststellen van hun geluidsbelastingkaarten mogelijk bebouwingsgegevens van de gemeenten nodig. Desverzocht moeten de gemeenten deze informatie verschaffen.

Afstemming en samenwerking

Elke agglomeratiegemeente is zelf verantwoordelijk voor de afstemming met andere autoriteiten. In de eerste plaats gaat het om afstemming met andere gemeenten. Zoals aangegeven in § 3.3, gaat het daarbij zowel om de gemeenten die tot dezelfde agglomeratie behoren als om de gemeenten die net buiten de agglomeratie zijn gelegen. In de tweede plaats betreft het afstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat en gedeputeerde staten in verband met rijks- of provinciale infrastructuur op het grondgebied van de agglomeratiegemeente dan wel met invloed op die gemeente. Ook deze autoriteiten maken immers een actieplan.

Agglomeratiegemeenten kunnen ook kiezen voor onderlinge samenwerking. In dat geval wordt een aantal werkzaamheden gezamenlijk verricht. Zij zijn hiertoe niet wettelijk verplicht. Afhankelijk van de situatie, waarbij de geografische ligging van de gemeente een rol speelt, kan samenwerking echter wel voordelen opleveren. Zo kunnen samenwerkingsverbanden als stadsgewesten of regionale milieudiensten een coördinerende rol spelen. Mogelijk kunnen deze samenwerkingsverbanden of diensten zelfs centraal geluidsbelastingkaarten maken voor de verschillende agglomeratiegemeenten.

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten agglomeratiegemeente	Uiterste datum 2 ^e tranche
Eind 2005	Indienen verzoek aan Minister van V&W en gedeputeerde staten in verband met relevante verkeersinfrastructuur, aan buurgemeenten en aan het bevoegde gezag van de inrichtingen om brongerelateerde gegevens ten behoeve van het maken van geluidsbelastingkaarten.	Eind 2010 (+ elke 5 jaar)
Medio 2006	Indien daarom verzocht verstrekken van brongerelateerde gegevens aan buurgemeenten, of bebouwingsgegevens aan Minister van V&W en gedeputeerde staten.	Medio 2011 (+ elke 5 jaar)
30-06-2007	Vaststellen geluidsbelastingkaarten.	30-06-2012 (+ elke 5 jaar)
30-07-2007	Beschikbaar maken geluidsbelastingkaarten voor het publiek. Leveren geluidsbelastingkaarten aan de Minister van VROM.	30-07-2012 (+ elke 5 jaar)

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten agglomeratiegemeente	Uiterste datum 2 ^e tranche
18-05-2008	Vaststellen actieplannen. Beschikbaar maken actieplannen voor het publiek.	18-05-2013 (+ elke 5 jaar)
18-06-2008	Leveren actieplannen aan de Minister van VROM.	18-06-2013 (+ elke 5 jaar)

3.6 Niet-agglomeratiegemeenten

Gemeenten die buiten een aangewezen agglomeratie zijn gelegen (hier ook aangeduid als «niet-agglomeratiegemeenten») zijn niet verplicht om geluidsbelastingkaarten of actieplannen te maken. Wel moeten zij op verzoek van een naastgelegen agglomeratiegemeente relevante gegevens ter beschikking stellen. Daarbij gaat het om gegevens van gemeentelijke wegen of inrichtingen waarvoor burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn.

Ook zullen de bevoegde autoriteiten van de relevante verkeersinfrastructuur voor het vaststellen van hun geluidsbelastingkaarten bebouwingsgegevens nodig hebben. Op verzoek van deze autoriteiten moet de niet-agglomeratiegemeente deze informatie verschaffen.

Daarnaast zal een niet-agglomeratiegemeente vaak betrokken zijn bij het opstellen van een actieplan van een andere overheid. In de eerste plaats kan zich binnen de gemeente verkeersinfrastructuur bevinden waarvoor een actieplan moet worden gemaakt. Dat actieplan kan maatregelen op het grondgebied van de betrokken gemeente inhouden. In de tweede plaats kan een naastgelegen agglomeratiegemeente in haar actieplan maatregelen opnemen die invloed uitoefenen tot op het grondgebied van de niet-agglomeratiegemeente.

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten niet-agglomeratiegemeente	Uiterste datum 2 ^e tranche
Medio 2006	Indien daarom verzocht verstrekken van brongerelateerde gegevens aan buurgemeenten, of bebouwingsgegevens aan Minister van V&W en gedeputeerde staten in verband met relevante verkeersinfrastructuur.	Medio 2011 (+ elke 5 jaar)

3.7 Provincies

Verplichtingen

Vóór 1 april 2005 moeten gedeputeerde staten van de provincies aan de Minister van VROM melden op welke provinciale wegen naar verwachting in 2006 meer dan zes miljoen maal een voertuig zal passeren. Vóór 30 september 2008, vervolgens vóór 1 april 2010 en nadien om de vijf jaar moeten zij de provinciale wegen melden waarover in een gegeven jaar meer dan drie miljoen maal een voertuig zal passeren. Dan zal dat vrijwel het gehele huidige provinciale wegennet betreffen.

Uiterlijk 30 juni 2007 moeten gedeputeerde staten van elke provincie een geluidsbelastingkaart voor de gemelde provinciale wegen hebben vastgesteld. Op deze kaart moet voor al de gemelde provinciale wegen zichtbaar worden gemaakt welke geluidsgevoelige objecten in 2006 worden blootgesteld aan een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} . Deze kaart dient binnen een maand na vaststelling te worden gezonden aan de Minister van VROM.

Uiterlijk 18 mei 2008 moeten gedeputeerde staten van elke provincie in samenspraak met het publiek en de gemeenten waarbinnen de gemelde

provinciale wegen liggen een actieplan hebben vastgesteld. Eveneens binnen een maand na vaststelling van het actieplan dient dit te worden gezonden aan de Minister van VROM.

Zowel de geluidsbelastingkaarten als de actieplannen moeten elke vijf jaar opnieuw worden gezien en zo nodig herzien. In dat kader zullen zij al dan niet gewijzigd opnieuw moeten worden vastgesteld.

Beschikbaarstelling gegevens aan en door de provincies

Op verzoek van burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente moeten gedeputeerde staten aan hen brongerelateerde gegevens verstrekken van alle binnen die gemeente gelegen provinciale wegen. Evenzo dienen gedeputeerde staten, voor zover zij daarvan het bevoegd gezag zijn, brongerelateerde informatie te verstrekken over relevante inrichtingen gelegen binnen of vlak naast een agglomeratiegemeente.

Zelf kunnen gedeputeerde staten gemeenten verzoeken om gegevens van de langs de relevante provinciale wegen gelegen bebouwing. Deze gegevens moeten aan hen worden verstrekt.

Afstemming

Waar een provinciale weg de provinciegrens overschrijdt, zal afstemming met de andere provincie moeten plaatsvinden. Deze afstemming is zowel noodzakelijk bij het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten als bij de totstandkoming van de actieplannen.

Tijdens het opstellen van de actieplannen zal ook afstemming met de gemeenten plaats moeten vinden. De actieplannen hebben niet alleen mogelijk invloed op de inwoners van de gemeente maar eventuele maatregelen zullen ook op het grondgebied van een of meer gemeenten worden getroffen.

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten Provincies	Uiterste datum 2 ^e tranche
01-04-2005	Aanleveren lijst met relevante provinciale wegen aan de Minister van VROM.	30-09-2008, 01-04-2010 (+ elke 5 jaar)
Eind 2005	Indienen verzoek aan gemeenten om bebouwingsgegevens ten behoeve van het maken van geluidsbelastingkaarten.	Eind 2010 (+ elke 5 jaar)
Medio 2006	Indien daarom verzocht verstrekken van brongerelateerde gegevens aan agglomeratiegemeenten.	Medio 2011 (+ elke 5 jaar)
30-06-2007	Vaststellen geluidsbelastingkaarten.	30-06-2012 (+ elke 5 jaar)
30-07-2007	Beschikbaar maken geluidsbelastingkaarten voor het publiek. Leveren geluidsbelastingkaarten aan de Minister van VROM.	30-07-2012 (+ elke 5 jaar)
18-05-2008	Vaststellen actieplannen.	18-05-2013 (+ elke 5 jaar)
18-06-2008	Beschikbaar maken actieplannen voor het publiek. Leveren actieplannen aan de Minister van VROM.	18-06-2013 (+ elke 5 jaar)

3.8 Minister van Verkeer en Waterstaat

Verplichtingen

Vóór 1 april 2005 moet de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Minister van VROM melden op welke rijkswegen naar verwachting in 2006 meer dan zes miljoen maal een voertuig zal passeren. Dit dient ook gedaan te worden voor hoofdspoorwegen waarover naar verwachting in 2006 meer dan 60 000 maal een trein zal passeren en voor burgerluchthavens waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden. Vóór 30 september 2008, vervolgens vóór 1 april 2010 en

nadien om de vijf jaar zal het bij deze verkeersinfrastructuur gaan om wegen waarover in een gegeven jaar meer dan drie miljoen maal een voertuig zal passeren en hoofdspoorwegen waarover meer dan 30 000 maal een trein zal passeren. Dan zal dat vrijwel het gehele rijkswegennet en hoofdspoorwegennet betreffen. Voorts zal het Schiphol betreffen.

Uiterlijk 30 juni 2007 moet de Minister van Verkeer en Waterstaat een geluidsbelastingkaart hebben vastgesteld voor de bronnen die moeten zijn gemeld vóór 1 april 2005. Aan de hand van deze kaart moet voor al de gemelde bronnen in tabelvorm zichtbaar worden gemaakt welke aantallen woningen in 2006 worden blootgesteld aan een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} en 50 dB L_{night} . Deze kaart dient binnen een maand na vaststelling te worden gezonden aan de Minister van VROM.

Uiterlijk 18 mei 2008 moet de Minister van Verkeer en Waterstaat een actieplan hebben vastgesteld in samenspraak met het publiek en de gemeenten waarbinnen de gemelde bronnen liggen of waarop die bronnen invloed hebben. Eveneens binnen een maand na vaststelling van het actieplan dient dit te worden gezonden aan de Minister van VROM.

Zowel de geluidsbelastingkaarten als de actieplannen moeten elke vijf jaar opnieuw worden gezien en zo nodig herzien. In dat kader zullen zij al dan niet gewijzigd opnieuw worden vastgesteld.

Beschikbaarstelling gegevens aan en door de Minister van Verkeer en Waterstaat

Op verzoek van burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente moet de Minister van Verkeer en Waterstaat aan hen bronngerelateerde gegevens verstrekken van alle onder zijn verantwoordelijkheid vallende relevante bronnen binnen die agglomeratiegemeente. Ook als deze bronnen buiten de agglomeratiegemeente liggen, maar daarbinnen een geluidsbelasting veroorzaken die hoger is dan 55 L_{den} of 50 dB L_{night} , moeten desgevraagd de bronngerelateerde gegevens worden verstrekt.

Daarbij doet zich een verschil voor ten aanzien van wegen en spoorwegen enerzijds en luchthavens anderzijds. Ten aanzien van wegen en spoorwegen zijn de verkeersbewegingen mede relevant. Voor luchthavens gaat het daarentegen niet om de vliegbewegingen, maar om de geluidsbelasting die door die vliegbewegingen wordt veroorzaakt. Daarom behoeven van luchthavens alleen de gegevens van de geluidsbelasting te worden verstrekt.

Zelf kan de Minister van Verkeer en Waterstaat aan gemeenten verzoeken om gegevens van de nabij de relevante rijksbronnen gelegen bebouwing. Deze gegevens moeten aan hem worden verstrekt.

Afstemming

Daar waar een rijksweg of hoofdspoorweg de landgrens overschrijdt, zal moeten worden samengewerkt met het buurland. Deze samenwerking is zowel noodzakelijk bij het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten als bij de totstandkoming van de actieplannen.

Tijdens de procedure tot vaststelling van de actieplannen zal ook afstemming met de gemeenten plaats moeten vinden. De actieplannen hebben niet alleen invloed op de inwoners van de gemeente maar eventuele maatregelen zullen mogelijk ook op het grondgebied van de gemeente moeten worden getroffen.

Uiterste datum 1 ^e tranche	Activiteiten Minister van Verkeer en Waterstaat	Uiterste datum 2 ^e tranche
01-04-2005	Aanleveren lijst met relevante Rijkswegen, spoorwegen en luchthavens aan de Minister van VROM.	30-09-2008, 01-04-2010 (+ elke 5 jaar)
Eind 2005	Indienen verzoek aan gemeenten om bebouwingsgegevens ten behoeve van het maken van geluidsbelastingkaarten.	eind 2010 (+ elke 5 jaar)
Medio 2006	Indien daarom verzocht verstrekken van brongerelateerde gegevens aan agglomeratie-gemeenten.	Medio 2011 (+ elke 5 jaar)
30-06-2007	Vaststellen geluidsbelastingkaarten.	30-06-2012 (+ elke 5 jaar)
30-07-2007	Beschikbaar maken geluidsbelastingkaarten voor het publiek. Leveren geluidsbelastingkaarten aan de Minister van VROM.	30-07-2012 (+ elke 5 jaar)
18-05-2008	Vaststellen actieplannen.	18-05-2013 (+ elke 5 jaar)
18-06-2008	Beschikbaar maken actieplannen voor het publiek. Leveren actieplannen aan de Minister van VROM.	18-06-2013 (+ elke 5 jaar)

3.9 Minister van Defensie

Op verzoek van burgemeester en wethouders van een agglomeratie-gemeente moet de Minister van Defensie aan hen gegevens omtrent de waarde van de geluidsbelasting verstrekken van de onder zijn verantwoordelijkheid vallende luchthavens. Dit kan zowel het geval zijn bij een luchthaven die ligt binnen een agglomeratie, als bij een luchthaven die buiten een agglomeratie ligt, maar een geluidsbelasting binnen die agglomeratie veroorzaakt van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} , zoals dat zou volgen uit een conversie van de beschikbaar gestelde waarden van de geluidsbelasting.

4. Wijze van implementatie

4.1 Wat moet worden geïmplementeerd?

In de bestaande Wet geluidhinder zijn regels te vinden inzake toestellen en zones. Bij en krachtens de Wet geluidhinder zijn voorts normen en de toepasselijke dosismaat geregeld. Ook de Wet milieubeheer regelt onderwerpen die voor het onderwerp geluid van belang zijn, waaronder plannen en inrichtingen. De Wet luchtvaart bevat regels voor de geluidsbelasting vanwege de luchthaven Schiphol. Voor de andere luchthavens (de «luchtvaartterreinen» in de terminologie van de Nederlandse wetgeving) zijn dergelijke regels te vinden in de Luchtvaartwet. Ingevolge de richtlijn omgevingslawaai worden de geluidsbelastingkaarten alsmede de actieplannen voor omgevingslawaai aan de Nederlandse regelgeving als onderwerp toegevoegd. Tevens voert de richtlijn voor deze twee onderwerpen een Europees geharmoniseerde dosismaat in. Deze drie onderwerpen moeten aanvullend in de Nederlandse regelgeving worden verwerkt. De bestaande regels blijven daarbij uit hoofde van de richtlijn onverlet.

De actieplannen en de geluidsbelastingkaarten worden voor agglomeraties en voor belangrijke wegen en hoofdspoorwegen geregeld in een nieuw hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder en voor belangrijke luchthavens in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart.

4.2 Aanpassing van de Wet geluidhinder

Als aanvullende onderwerpen vinden de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen hun plaats in een afzonderlijk hoofdstuk van de Wet geluidhinder. Voor plaatsing in een nieuw hoofdstuk IX is gekozen omdat de nieuwe bepalingen aldus direct volgen op de andere inhoudelijke hoofd-

stukken van de Wet geluidhinder. Hoofdstuk IX is beschikbaar omdat het oorspronkelijke hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder jaren geleden is ingetrokken. Afgezien van een aanpassing van artikel 1 leidt de opname van hoofdstuk IX niet tot aanpassing van de overige hoofdstukken van de Wet geluidhinder.

Hoofdstuk IX bevat de basisbepalingen. Nadere regels worden gesteld bij amvb of bij ministeriële regeling. De nadere regels zullen onder meer de aanwijzing van de concrete agglomeraties en de gegevensverstrekking betreffen.

Opgemerkt wordt nog dat is aangesloten bij de begrippen «spoorweg» en »hoofdspoorweg» uit de nieuwe Spoorwegwet. Voorts is uitgegaan van de invoering van de uniforme voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4 nieuw). Aangenomen is dat beide nieuwe regelingen eerder dan het onderhavige wetsvoorstel van kracht zullen worden. Mocht dat niet het geval blijken, dan zal het onderhavige wetsvoorstel te dien aanzien worden aangepast.

4.3 Aanpassing van de Wet luchtvaart

De implementatie van de richtlijn omgevingslawaai voor zover het betreft de belangrijke burgerluchthavens vindt plaats in de Wet luchtvaart. In § 2.4 is reeds aangegeven dat op dit moment alleen de luchthaven Schiphol voldoet aan de criteria van een belangrijke luchthaven in de zin van de richtlijn (burgerluchthavens met jaarlijks meer dan 50 000 vliegbewegingen waarbij zowel landen als opstijgen vliegbewegingen zijn met uitzondering van oefenvluchten met lichte vliegtuigen).

Omdat op dit moment alleen de luchthaven Schiphol onder de reikwijdte van de richtlijn valt, is besloten de implementatie te laten plaatsvinden door wijziging van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart. De bepalingen van dat hoofdstuk zijn alleen van toepassing op de luchthaven Schiphol. De mogelijkheid bestaat dat ook andere burgerluchthavens op termijn onder het criterium belangrijke luchthaven zullen komen te vallen. Dit zal gezien de thans te verwachten ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen echter niet het geval zijn voor 1 april 2005: het eerste moment waarop moet worden aangegeven wat de belangrijke luchthavens zijn voor Nederland. De regering is voornemens de regelgeving voor de overige Nederlandse luchthavens op dat tijdstip ook in de Wet luchtvaart te hebben opgenomen. Hierbij zullen dan ook bepalingen worden opgenomen voor het geval regionale luchthavens onder de reikwijdte van de richtlijn komen te vallen.

Bij de Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) is reeds geanticipeerd op de richtlijn door in artikel XII van die wet te bepalen dat bij het eerste luchthavenindelingbesluit bij de bepaling van de geluidbelasting gedurende een heel etmaal gebruik moet worden gemaakt van L_{den} als geluidbelastingindicator. Daarnaast moet bij de bepaling van de geluidbelasting gedurende de nacht gebruik worden gemaakt van L_{night} als geluidbelastingindicator. De nadere uitwerking hiervan heeft plaatsgevonden in paragraaf 4.2 van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

De implementatie van de overige onderdelen van richtlijn omgevingslawaai geschiedt door een nieuwe paragraaf op te nemen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart (§ 8.5.4 Gegevensverstrekking, geluidbelastingkaart en actieplan in verband met de richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai). Deze verplichtingen zijn analoog geregeld aan de artikelen 118, 118a en 120 tot en met 123a van de Wet geluid-

hinder. De regeling voor de luchthaven Schiphol wijkt echter op één punt af van de regeling die in de Wet geluidhinder is opgenomen. Nadere regelgeving die noodzakelijk is bij de informatievoorziening ten aanzien van de luchthaven Schiphol geschiedt steeds bij ministeriële regeling (zie o.m. de artikelen 8.27, derde lid, 8.28, vierde lid, 8.29, tweede lid, en 8.30, eerste lid, van de Wet luchtvaart). Ook bij de informatievoorziening die noodzakelijk is voor de vaststelling van de geluidbelastingkaart voor de luchthaven Schiphol is voor dit niveau van regelgeving gekozen (zie hier voor de artikelen 8.30a, vierde lid, 8.30b, tweede lid, en 8.30d, vijfde lid).

Op sommige punten gaat de huidige regelgeving voor Schiphol verder dan de richtlijn omgevingslawaai. In hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de overgangsbepalingen bij de eerder genoemde wet van 27 juni 2002 zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van onder meer de maximale grenswaarde van de geluidsbelasting. Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol werkt dit nader uit. Van belang hierbij is dat in artikel 8.17 van de Wet luchtvaart is bepaald dat elk besluit volgend op het eerste besluit ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging een beschermingsniveau moet bieden dat voor elk van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat werd geboden door het eerste luchthavenverkeerbesluit. Het beschermingsniveau dat door het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden, wordt in de eerste plaats bepaald door de in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol vastgestelde grenswaarden. Voor geluid zijn dit de grenswaarden in de handhavingpunten in een bepaald gebied rond de luchthaven en de grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting. De regels in het luchthavenverkeerbesluit hebben tot doel te bereiken dat de grenswaarden die zijn gesteld aan de belasting door het luchthavenluchtverkeer niet worden overschreden.

Voorts biedt de combinatie van regels en grenswaarden een bescherming die verder reikt dan het directe gebied rond de luchthaven. De ligging van de luchtverkeerswegen en de regels voor het gebruik van de luchtverkeerswegen zullen eveneens hun effect hebben in verder gelegen gebieden. De beschermende werking in het buitengebied komt ook naar voren uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van het milieueffectrapport.

De regelgeving voor de luchthaven Schiphol voorziet erin dat binnen de in het besluit bepaalde grenswaarden en regels (en de overige wettelijke beperkingen) de luchtvaartsector vrij is zijn bedrijfsvoering in te richten en te optimaliseren. Voor een optimale bedrijfsvoering van elk der sectorgenoten (en voor de sector als geheel) is samenwerking nodig. Deze samenwerking is des te meer van belang als de sector in de toekomst de gewenste groei binnen de gestelde grenzen wenst te accommoderen. Deze samenwerkingsgedachte is vormgegeven in artikel 8.18 van de Wet luchtvaart. Op grond van deze bepaling moeten de exploitant van de luchthaven, de verlener van luchtverkeersdienstverlening en de luchtvaartmaatschappijen het goede verloop bevorderen van het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig het luchthavenverkeerbesluit. Zij moeten daartoe zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te bewerkstelligen dat de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer de grenswaarden die zijn vastgesteld in het luchthavenverkeerbesluit niet overschrijdt. Een sectorgenoot kan zich ten opzichte van de andere sectorgenoten altijd op deze bepaling beroepen.

Voor een eventuele wijziging van het luchthavenverkeerbesluit is het al genoemde artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart van belang. Het in dit artikel bedoelde beschermingsniveau moet in samenhang gezien

worden met de bescherming die geboden wordt door het luchthavenindelingbesluit. De wet legt ook ten aanzien van dat besluit een minimumbeschermingsniveau vast (artikel 8.7, vierde lid, van de Wet luchtvaart). Een ieder heeft op grond van de artikelen 8.14 en artikel 8.24 de mogelijkheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken tegen de voorgenomen wijziging van een luchthavenindelingbesluit respectievelijk luchthavenverkeerbesluit.

Vervolgens is de handhaving van de maximaal toegestane geluidbelasting in de Wet luchtvaart geregeld. De verplichting om de regels van het luchthavenverkeerbesluit na te leven is opgenomen in de artikelen 8.19 tot en met 8.21 van de Wet luchtvaart. Indien ondanks alles een grenswaarde toch wordt overschreden volgt optreden van de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat met een maatregel (artikel 8.22 van de Wet luchtvaart). Hij schrijft maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Deze kunnen zijn gericht tegen ieder van de sectorgenoten. Ten slotte wordt het niet naleven van de verplichting bedreigd met een bestuurlijke boete (artikel 11.16 van de Wet luchtvaart).

Hiermee is echter de richtlijn omgevingslawaai nog niet volledig geïmplementeerd. Immers de verplichting tot het vijfjaarlijks opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen zoals neergelegd in artikel 7 en artikel 8 van de richtlijn is hiermee nog niet gerealiseerd. Het wetsvoorstel voorziet hierin.

4.4 Uitvoeringsondersteuning

Het Ministerie van VROM zal een communicatieve hulpstructuur creëren, met als voornaamste elementen een helpdesk, een handreiking implementatie richtlijn omgevingslawaai en een aantal gerichte voorlichtingsbijeenkomsten. De doelgroep van deze hulpstructuur zijn met name de medewerkers van provincies en gemeenten, die met de effecten van de richtlijn omgevingslawaai en verzoeken om aanlevering van gegevens worden geconfronteerd. Waar nodig kunnen ook de medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gebruik maken van de hulpstructuur. Op de ondersteuning bij de gegevensverstrekking is al ingegaan in § 3.3.

5. Financiële aspecten

5.1 Ter inleiding

Gelet op de geringe beleidsvrijheid van de lidstaten bij de implementatie van de richtlijn omgevingslawaai, heeft de Interdepartementale werkgroep voorgenomen regelgeving dit wetsvoorstel niet aangemerkt als een voorstel waarvoor de toets op de bedrijfseffecten en de milieueffecten en de toets op de effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten worden uitgevoerd. Overigens kan worden opgemerkt dat het vergaren van gegevens inzake de geluidssituatie en het ontwikkelen van geluidsbeleid thans al taken van de desbetreffende autoriteiten zijn. Voor problemen bij de uitvoerbaarheid behoeft dan ook niet te worden gevreesd. Noch bij de geluidsbelastingkaarten noch bij de actieplannen is handhaving aan de orde, zodat ook de handhaafbaarheid niet in het geding is.

Wel moet aandacht worden besteed aan de bestuurslasten, met name voor de decentrale overheden, en aan de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Daartoe strekt dit hoofdstuk.

5.2 Bestuurslasten en gevolgen voor de rijksbegroting

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurslasten voor de decentrale overheden. In het (voorlopige) beeld dat dit onderzoek heeft opgeleverd, worden de initiële kosten voor de andere overheden geschat op € 8 miljoen. Daarnaast is sprake van circa € 2 miljoen structurele kosten per jaar. Diepergaand onderzoek naar deze inschattingen wordt thans uitgevoerd. Deze kosten worden verklaard uit het feit dat de implementatie van de richtlijn omgevingslawaaï voor deze overheden aanzienlijke gevolgen heeft. Hierbij gaat het met name om zaken als het opstellen van geluidsbelastingkaarten, het maken van actieplannen, het verzamelen van gegevens ten behoeve van deze producten alsmede het gaan hanteren van de nieuwe dosismaat.

Ingevolge de Financiële-verhoudingswet zullen de genoemde (nog nader te toetsen) bestuurslasten van de decentrale overheden van rijkszijde worden vergoed. Omdat de eerste geluidsbelastingkaarten moeten worden vastgesteld in 2007 en de eerste actieplannen in 2008, zullen de desbetreffende kosten naar verwachting optreden vanaf 2004. Nader bezien moet worden in welk ritme de incidentele en structurele vergoeding op de begroting moet worden geplaatst. Vooralsnog is voor de jaren 2004 tot 2008 een reservering gemaakt van € 3,9 miljoen per jaar, ten laste van de VROM-begroting.

Ook van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat worden geluidsbelastingkaarten en actieplannen gevraagd. De inschatting is echter dat hier sprake zal zijn van weinig extra kosten, omdat alle gegevens voor het opstellen van deze documenten al jaarlijks standaard beschikbaar komen bij dit departement.

5.3 Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is ook een onderzoek ingesteld naar de mogelijke administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De conclusie van dit onderzoek is dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven gering zijn. Deze conclusie kan als volgt worden toegelicht.

Het wetsvoorstel leidt tot de invoering van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. Voor bedrijven behoeven dergelijke kaarten en plannen echter met twee uitzonderingen niet te worden opgesteld. De uitzonderingen betreffen de luchthaven Schiphol en het toekomstige ProRail (bestaande uit de huidige bedrijven Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding), het bedrijf dat de hoofdspoorweginfrastructuur gaat beheren. De geluidsbelastingkaarten en de actieplannen voor deze beide bedrijven worden echter gemaakt door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Beide bedrijven zullen wel de benodigde gegevens aan deze minister moeten aanleveren. Dit leidt evenwel niet tot extra administratieve lasten. Voor de luchthaven Schiphol niet omdat de Wet luchtvaart reeds voorschrijft dat de benodigde gegevens moeten worden geleverd in het kader van de handhaving van de geluidnormen. Ook voor ProRail niet. Weliswaar leidt dit wetsvoorstel voor ProRail tot extra werkzaamheden, maar ProRail kan de kosten daarvan doorberekenen: ofwel aan vervoerders in de aan de beheerder te betalen gebruiksvergoeding (het tarief dat ProRail en vervoerders overeenkomen voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur), ofwel aan de Minister van Verkeer en Waterstaat in de door hem aan ProRail te betalen vergoeding voor de uitvoering van de beheerconcessie. Overigens verzamelen de huidige taakorganisaties de hier bedoelde gegevens deels reeds nu, ten behoeve van het zogenoemde Akoestisch Spoorboekje. Dit is een databank met akoestisch relevante spoorgegevens die ter beschikking wordt gesteld aan

de gemeenten langs het spoor. Gemeenten hebben de gegevens nodig voor de uitvoering van door het Besluit geluidhinder spoorwegen voorgeschreven akoestisch onderzoek. Als een geluidsbelastingkaart wordt gemaakt, behoeven deze gegevens niet meer op ad hoc basis door ProRail te worden verstrekt aan de betrokken gemeenten.

Voorts moet de geluidsbelasting vanwege een aantal bedrijven worden vermeld op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties. Ook kan aan deze bedrijven aandacht worden besteed in de actieplannen voor agglomeraties. Het zal gaan om inrichtingen als bedoeld in het vierde lid van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer die binnen de agglomeratie een geluidsbelasting veroorzaken boven de 50 dB L_{night} of 55 dB L_{den} , hetzij individueel hetzij – ingeval van een gezoneerd industrieterrein – als gecumuleerd resultaat van alle op het industrieterrein gelegen inrichtingen. Door de ondergrenzen in de geluidsbelasting (die voor industrielawaai betrekkelijk hoog zijn) zal dit in de individuele gevallen naar schatting slechts gaan over een gering aantal inrichtingen. Bij gezoneerde industrieterreinen, waar het gaat om een gecumuleerde geluidsbelasting, zal het over een veel grotere groep bedrijven gaan. In genoemd onderzoek wordt het aantal betrokken bedrijven op basis van bepaalde aannamen geraamd op circa 6 500 bedrijven in de eerste tranche (agglomeraties met meer dan 250 000 inwoners) en op circa 8 500 bedrijven in de tweede tranche (agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners). Hierin zijn alle bedrijven op de desbetreffende industrieterreinen meegeteld, dus ook de bedrijven die geen of weinig geluidsbelasting veroorzaken.

De betrokken bedrijven behoeven geen gegevens aan te leveren voor het opstellen van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. Evenmin behoeven deze bedrijven een omrekening uit te voeren van de oude naar de nieuwe dosismaat. In zoverre treden dan ook geen administratieve lasten op. Als uit het actieplan strengere voorschriften (en bijbehorende maatregelen) voortvloeien voor het bedrijfsleven, kunnen deze alleen worden geëffectueerd door middel van een aanpassing van de milieuvergunning. Hierbij kan een beroep worden gedaan op de bestaande schadevergoedingsbepalingen van de Wet milieubeheer.

Alhoewel de groep betrokken bedrijven vrij groot is, zal naar verwachting slechts een beperkt aantal van deze bedrijven willen kennis nemen van de geluidsbelastingkaarten; daarvan zal een deel ook willen inspreken op de actieplannen. Het betreft voornamelijk de meest (geluid)maatgevende bedrijven op de gezoneerde industrieterreinen. Het aantal van deze bedrijven is geschat op 325 (kennisneming) respectievelijk 125 (inspraak). Op basis hiervan zijn de administratieve lasten van kennisneming en inspraak in genoemd onderzoek berekend op in totaal € 470 000 per jaar in de eerste tranche en € 615 000 per jaar in de tweede tranche.

In het onderzoek is uitgegaan van de bedrijven op alle gezoneerde industrieterreinen in of direct nabij de agglomeraties van de eerste en de tweede tranche. Echter, op de geluidsbelastingkaart hoeven alleen de gezoneerde industrieterreinen die een geluidsbelasting van meer dan 55 dB L_{den} (of 50 dB L_{night}) op een geluidgevoelige object veroorzaken in beeld te worden gebracht. Dit zal niet bij al deze industrieterreinen het geval zijn. De genoemde totaalbedragen zullen daarom naar verwachting in de praktijk lager uitvallen.

In dit wetsvoorstel wordt de nieuwe dosismaat L_{den} geïntroduceerd voor de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen als bedoeld in de Europese richtlijn. Het ligt in de bedoeling om ook in de rest van de Wet geluidhinder, met name de normstelling, binnen enkele jaren de Europese dosismaat te introduceren. De eventuele kosten voor het bedrijfsleven daarvan zullen in het betreffende wetsvoorstel worden onderzocht.

Voor wat betreft de kosten die voor het bedrijfsleven voortvloeien uit het kennisnemen van de nieuwe regels kan het volgende worden gezegd. Er zal ten behoeve van het bedrijfsleven gericht informatiemateriaal worden gemaakt. Aangezien de verplichtingen voor het bedrijfsleven praktisch nihil zijn, kan de omvang van dit informatiemateriaal gering zijn. De tijd die met het tot zich nemen ervan gemoeid zal zijn, is dus zodanig gering (minder dan 15 minuten) dat de bijbehorende administratieve lasten niet significant zijn. Gemajoreerd: 6500 bedrijven maal een kwart van het intergemeentelijke uurtarief (€ 70) is € 114 000.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel bevat de beoogde wijziging van de Wet geluidhinder ter implementatie van de richtlijn omgevingslawaaï. Het artikel voegt een nieuw hoofdstuk IX in de Wet geluidhinder in dat betrekking heeft op geluidsbelastingkaarten en actieplannen. In samenhang daarmee vindt een aanpassing plaats van artikel 1 van de Wet geluidhinder.

Het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder is verdeeld in vier paragrafen. § 1 (artikelen 115–117a) bevat een aantal algemene artikelen. § 2 (artikelen 118–121) ziet op de vaststelling van geluidsbelastingkaarten, en § 3 (artikelen 122–123a) op de vaststelling van actieplannen. § 4 (artikel 123b) bevat een bepaling over internationale samenwerking.

Artikel 1

Artikel 1 van de Wet geluidhinder bevat de definities die gelden voor alle of vrijwel alle onderdelen van de Wet geluidhinder. Voor zover in de wet niet anders zal worden aangegeven, gaan deze definities ook gelden ook voor het nieuwe hoofdstuk IX. Dat speelt overigens alleen indien het desbetreffende begrip in hoofdstuk IX voorkomt. Het in artikel 1 opgenomen begrip «geluidsbelasting vanwege een weg» speelt wel een rol in hoofdstuk IX, maar de definitie van artikel 1 zal niet gelden voor hoofdstuk IX. Daarom wordt dit begrip in dit wetsvoorstel verplaatst naar een nieuw derde lid van artikel 1, waarin behalve de definitie ook het toepassingsbereik van dit begrip is aangegeven.

Het begrip «spoorweg» is thans niet gedefinieerd in de Wet geluidhinder. In de nieuwe Spoorwegwet is van dit begrip wel een definitie opgenomen, die luidt: «weg bestemd voor verkeer over spoorstaven of geleiderails». Ook tram- en metrowegen vallen daaronder. Artikel 109 van de nieuwe Spoorwegwet past de tekst van de Wet geluidhinder terminologisch aan dit nieuwe begrip aan. In plaats van «railwegen» of van «spoor-, tram- en metrowegen» gaat de Wet geluidhinder spreken van «spoorwegen». De nieuwe Spoorwegwet voorziet echter niet in het opnemen van de definitie van het nieuwe begrip «spoorweg» in de Wet geluidhinder. Daarin wordt nu voorzien door het onderhavige wetsvoorstel. De definitie wordt opgenomen in artikel 1, omdat zij zal gelden voor alle hoofdstukken van de Wet geluidhinder.

Artikel 115

In het voorgestelde artikel 115 zijn enige definities opgenomen die alleen gelden voor het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder.

Artikel 115 vangt aan met omschrijvingen van de begrippen «geluidsbelasting L_{den} » en «geluidsbelasting L_{night} ». In § 2.9 zijn deze begrippen al uitvoerig toegelicht.

In de richtlijn omgevingslawaai worden de termen «belangrijke weg» en «belangrijke spoorweg» gebruikt. In het verlengde daarvan komen de begrippen «weg» en «spoorweg» ook in dit wetsvoorstel voor.

Het begrip «weg» is al gedefinieerd in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Die definitie geldt ook voor het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. Onder het begrip «belangrijke weg» vallen volgens de richtlijn (bepaalde) regionale, nationale of internationale wegen. In Nederland gaat het daarbij praktisch gesproken om rijkswegen en provinciale wegen. In hoofdstuk IX worden daarom de termen «rijkswegen» en «provinciale wegen» gebruikt. Welke wegen rijkswegen en provinciale wegen zijn, is geregeld in de Wet herverdeling wegenbeheer. Of een rijks- of provinciale weg «belangrijk» is, hangt af van de verkeersintensiteit zoals aangegeven in artikel 116.

Zoals aangegeven, voorziet dit wetsvoorstel in het opnemen van een definitie van het begrip «spoorweg» in artikel 1 van de Wet geluidhinder.

In artikel 2 van de nieuwe Spoorwegwet worden spoorwegen onderscheiden in hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Op grond van dit artikel 2 wordt een spoorweg als hoofdspoorweg aangewezen als de spoorweg uitsluitend of overwegend bestemd is voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen en de Staat rechthebbende is ten aanzien van de spoorweg. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van de nieuwe Spoorwegwet (Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nr. 3, blz. 33) zal het spoorwegnet zoals dat nu voor het treinverkeer wordt gebruikt, in beginsel worden aangewezen als hoofdspoorweg. Dit betreft het zogenoemde NS-net, dat thans door Railinfrabeheer wordt beheerd. Lokale spoorwegen omvatten in beginsel uitsluitend tram- en metrowegen. Spoorwegen die geen hoofdspoorweg of lokale spoorweg zijn, zijn bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumlijnen).

Onder het begrip «belangrijke spoorweg» in de zin van de richtlijn omgevingslawaai vallen in de praktijk alleen «hoofdspoorwegen» in de zin van de nieuwe Spoorwegwet. Besloten is daarom om in het voorliggende wetsvoorstel aan te sluiten bij de nieuwe Spoorwegwet en de term «hoofdspoorweg» te gebruiken. Het begrip «hoofdspoorweg» wordt gedefinieerd in het voorgestelde artikel 115 van de Wet geluidhinder. Of een hoofdspoorweg «belangrijk» is, hangt af van de verkeersintensiteit zoals aangegeven in artikel 116.

Emplacementen kunnen volgens de nieuwe Spoorwegwet onderdeel van het hoofdspoorwegnet zijn, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. In artikel 115 worden zij van het begrip «hoofdspoorweg» uitgezonderd, omdat zij onder het regime van de Wet milieubeheer voor inrichtingen vallen.

In de richtlijn omgevingslawaai wordt ook de term «belangrijke luchthaven» gebruikt. In navolging van de Nederlandse luchtvaartwetgeving worden in artikel 118 van het onderhavige wetsvoorstel de begrippen «luchthaven» en «luchtvaartterrein» gebruikt. In de zin van de Nederlandse wetgeving is alleen Schiphol een «luchthaven». Voor het overige gaat het om «luchtvaartterreinen». Een «luchtvaartterrein» wordt in de Wet luchtvaart gedefinieerd als «een terrein, dat is ingericht voor het opstijgen en het landen alsmede de daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op dat terrein». Omdat in artikel 118 wordt

verwezen naar de Wet luchtvaart, behoeven beide genoemde begrippen in het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder geen definitie. Of een luchthaven of luchtvaartterrein «belangrijk» is, hangt af van het aantal vliegbewegingen. Dit wordt geregeld in de luchtvaartwetgeving (artikel II van dit wetsvoorstel). Vooralnog is alleen Schiphol een «belangrijke luchthaven».

In artikel 115 wordt voorts de term «verzameling van inrichtingen» gedefinieerd. De term «inrichting» bestrijkt de inrichtingen als bedoeld in het vierde lid van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Met de term «verzameling van inrichtingen» wordt bedoeld op een groep van inrichtingen in een bepaald gebied. Voor de weergave van deze inrichtingen op de geluidsbelastingkaarten voor agglomeraties zullen bij de amvb krachtens artikel 118, vierde lid, afzonderlijke eisen worden gesteld. In de eerste plaats gaat het om de verzamelde inrichtingen op een industrieterrein dat op grond van de Wet geluidhinder is gezoneerd. Op de geluidsbelastingkaart zal de (maximaal toegestane) geluidsbelasting vanwege deze inrichtingen gezamenlijk worden weergegeven. In de tweede plaats kunnen bij amvb andere situaties worden aangewezen. Het voornemen is om van deze mogelijkheid gebruik te maken voor horeca-inrichtingen binnen een horeca-concentratiegebied en voor detailhandel en ambachtsbedrijven binnen detailhandelconcentratiegebieden. Deze gebieden zijn ontleend aan het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer respectievelijk het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer. Beide besluiten zijn gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Er zal een aantal gegevens inzake het concentratiegebied op de geluidsbelastingkaart worden aangegeven. In plaats daarvan kan het aantal gegevens per individuele inrichting worden beperkt.

In artikel 115 zijn ook de begrippen «andere geluidsgevoelige gebouwen» en «geluidsgevoelige terreinen» benoemd. Deze begrippen worden ingevuld bij amvb. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de wijze waarop deze termen nu al in de geluidregelgeving zijn ingevuld. Voor het in artikel 115 eveneens gedefinieerde begrip «stille gebieden» wordt verwezen naar § 2.6.

Opgemerkt wordt nog dat in hoofdstuk IX ook het begrip «motorvoertuig» wordt gebruikt. Een definitie van dit begrip is reeds te vinden in artikel 1 van de Wet geluidhinder.

Artikel 116

Dit artikel regelt het melden van belangrijke rijkswegen en provinciale wegen en belangrijke hoofdspoorwegen aan de Minister van VROM. Het artikel regelt voorts het bevoegd gezag en de toepasselijke termijnen.

Of een weg of spoorweg belangrijk is, hangt af van de verkeersintensiteit. Dat is het aantal malen dat op de weg of de hoofdspoorweg jaarlijks een motorvoertuig respectievelijk een trein zal passeren. Conform de richtlijn omgevingslawaai is een onderscheid gemaakt in twee tranches (2005 en 2008). Voor wegen gaat het om een verkeersintensiteit van 6 miljoen (eerste tranche) respectievelijk 3 miljoen (tweede tranche) motorvoertuigen per jaar. Voor hoofdspoorwegen betreft het een verkeersintensiteit van 60 000 (eerste tranche) respectievelijk 30 000 (tweede tranche) treinen per jaar. De melding wordt na 2008 periodiek opnieuw gedaan. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar § 2.4.

Het begrip «motorvoertuig» is gedefinieerd in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Opgemerkt wordt dat in de richtlijn omgevingslawaai de term

«voertuig» wordt gebruikt. In feite gaat het daarbij om motorvoertuigen, mede blijkens de term «Kraftfahrzeug» in de Duitse tekst van de richtlijn.

Het begrip «trein» wordt noch in de geldende Wet geluidhinder noch in het voorliggende wetsontwerp gedefinieerd. Zo'n definitie is ook in de nieuwe Spoorwegwet niet opgenomen. Het begrip is in de praktijk voldoende duidelijk. In de nieuwe Spoorwegwet wordt overigens wel het begrip «spoorvoertuig» gedefinieerd en wel als een «voertuig, bestemd voor het verkeer over spoorwegen». Voor het nieuwe hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder is een trein te beschouwen als ieder spoorvoertuig en iedere combinatie van spoorvoertuigen. Ook een losse locomotief geldt dus als een trein.

Op het gebruik van de begrippen «delen van wegen» en «delen van spoorwegen» is al ingegaan in § 2.4.

Artikel 117

Op basis van de melding van belangrijke rijkswegen, provinciale wegen en hoofdspoorwegen krachtens artikel 116 publiceert de Minister van VROM in de Staatscourant welke delen van wegen en hoofdspoorwegen belangrijk zijn. Hierdoor wordt het ook voor de burgers duidelijk op welke wegen en hoofdspoorwegen de verplichtingen tot het opstellen van een geluidsbelastingkaart en een actieplan betrekking hebben. De betrokken delen van wegen en spoorwegen worden ingevolge artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaï ook gemeld aan de Europese Commissie.

Artikel 117a

De Minister van VROM wijst bij ministeriële regeling de agglomeraties aan. Evenals bij de belangrijke verkeersinfrastructuur (artikel 116) gaat het om een aanwijzing in twee tranches (2005 en 2008). In eerste instantie worden de agglomeraties met ten minste 250 000 inwoners aangewezen; in tweede instantie betreft het de agglomeraties met ten minste 100 000 inwoners. Als de tweede aanwijzing wordt gedaan, vervalt de eerste. In de tweede tranche zijn er dus alleen nog agglomeraties met 100 000 inwoners of meer. Het kan dus niet zo zijn dat er een agglomeratie van 250 000 inwoners wordt aangewezen en daarbinnen een of meer agglomeraties van 100 000 inwoners. De aanwijzing van de agglomeraties wordt na 2008 periodiek opnieuw bezien. Op de agglomeraties is al ingegaan in § 2.2 van deze memorie van toelichting.

De richtlijn omgevingslawaaï gebruikt in de definitie van «agglomeratie» de term «stedelijk gebied». In artikel 117a is de term «verstedelijkt gebied» gebruikt. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld als met het begrip «stedelijk gebied» in de richtlijn. Reden voor het gebruik van een afwijkend begrip is dat de term «stedelijk gebied» al in een andere betekenis voorkomt in de Wet geluidhinder. Dat begrip is gedefinieerd in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Bij een «verstedelijkt gebied» gaat het om een aaneengesloten stedelijke bebouwing met een zekere mate van bebouwingsdichtheid. Anders dan het begrip «stedelijk gebied» van de Wet geluidhinder is er dus geen directe relatie met de bebouwde kom.

De aangewezen agglomeraties worden ingevolge artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaï ook gemeld aan de Europese Commissie.

Artikel 118

Dit artikel bepaalt dat voor de krachtens artikel 117 gepubliceerde delen van wegen en hoofdspoorwegen en voor agglomeratiegemeenten in 2007

en vervolgens eenmaal in de vijf jaar een geluidsbelastingkaart wordt vastgesteld. Voor de wegen, spoorwegen en agglomeratiegemeenten die in de eerste tranche zijn aangewezen, moeten de eerste kaarten er dus zijn in 2007, en is de eerste herziening van die kaarten in 2012. Voor de wegen, spoorwegen en agglomeratiegemeenten die in de tweede tranche worden aangewezen, moeten de eerste kaarten er in 2012 zijn. Het artikel regelt ook welke autoriteiten belast zijn met het vaststellen van de actieplannen. Het zijn de Minister van Verkeer en Waterstaat (voor rijkswegen, hoofdspoorwegen en burgerluchthavens), gedeputeerde staten (voor provinciale wegen) en burgemeester en wethouders (voor agglomeraties).

In het eerste lid wordt de term «vaststellen» gebruikt. Deze term brengt anders dan de term «opstellen» tot uitdrukking dat van de verantwoordelijke autoriteit een uitdrukkelijke beslissing ter zake wordt verwacht.

In het eerste lid wordt mede aangegeven waarop de geluidsbelastingkaarten betrekking hebben. Daarbij is een onderscheid gemaakt. Woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen moeten op de geluidsbelastingkaart worden weergegeven voor zover zij een bepaalde (bij amvb op grond van het vierde lid aan te geven) geluidsbelasting ondervinden. Stille gebieden moeten worden weergegeven voor zover zij in de omgeving van de betrokken geluidsbron of geluidsbronnen zijn gelegen. Op de achtergrond van dit onderscheid is al ingegaan in § 2.6.

In het tweede lid gaat het om de geluidsbelasting die binnen het grondgebied van de agglomeratie wordt veroorzaakt vanwege de genoemde geluidsbronnen. Daaronder vallen ook geluidsbronnen die buiten de agglomeratie zijn gelegen maar waarvan de geluidsbelasting zich tot binnen de grenzen van de agglomeratie uitstrekt.

In § 2.3 is al uitgebreid ingegaan op de in het tweede lid genoemde geluidsbronnen. Onder a worden «wegen» genoemd. Daaronder worden ook de spoorwegen begrepen die deel uitmaken van de weg. Dit is nu al gebruikelijk. Het betreft onder meer de tramwegen die in de straat zijn gelegen. In verband hiermee worden in het tweede lid onder b alleen de spoorwegen genoemd die niet van een weg deel uitmaken.

De in het tweede lid gebruikte termen «luchtvaartterreinen» en «luchthaven» zijn conform de desbetreffende luchtvaartwetgeving. Zie daarover ook § 2.3. In § 2.3 is ook reeds toegelicht waarom in het tweede lid wordt aangesloten bij het begrip «inrichtingen» uit de Wet milieubeheer. In het tweede lid wordt ook de term «verzameling van inrichtingen» gebruikt. Daarop is al ingegaan in de toelichting op artikel 115.

Het derde lid geeft aan welke gegevens in elk geval op de geluidsbelastingkaarten moeten worden weergegeven en op welk kalenderjaar deze gegevens betrekking moeten hebben. In onderdeel b worden naast de woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen, geluidsgevoelige terreinen en stille gebieden ook de bewoners van woningen genoemd die in een bepaald gebied aan een zekere geluidsbelasting worden blootgesteld. Dit omdat aan de Europese Commissie specifieke gegevens moeten worden verstrekt over het aantal van deze bewoners.

In § 2.7 is uitgebreid ingegaan op de geluidsbelastingkaarten. Daarbij is ook aandacht besteed aan de eisen ten aanzien van de inhoud, vormgeving en inrichting van een geluidsbelastingkaart. Deze eisen zullen bij of krachtens amvb worden uitgewerkt. Het vierde lid biedt hiertoe de basis. De nadere regels kunnen strekken tot uitwerking van elk van de drie voorgaande leden.

Artikel 118a

Om een geluidsbelastingkaart te kunnen opstellen voor wegen en hoofdspoorwegen, is informatie nodig van de gemeenten waarin de betreffende weg of spoorweg is gelegen. Te denken valt aan informatie over het aantal inwoners of geluidsgevoelige objecten in een bepaald gebied. Om die reden is in het eerste lid van artikel 118a bepaald dat burgemeester en wethouders van deze gemeenten desverzocht dit soort gegevens moeten verstrekken.

Burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot een agglomeratie zijn ook afhankelijk van informatie van anderen voor het opstellen van een geluidsbelastingkaart. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de geluidsbelasting veroorzaakt door rijkswegen, provinciale wegen en hoofdspoorwegen of veroorzaakt door inrichtingen met betrekking waartoe gedeputeerde staten of de Minister van VROM het bevoegd gezag zijn om de vergunning als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer te verlenen. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders informatie nodig hebben over de geluidsbelasting veroorzaakt door een geluidsbron die in een aangrenzende gemeente is gelegen. Het tweede lid van artikel 118a bepaalt dat de betrokken autoriteiten deze informatie desverzocht aan het betrokken college van burgemeester en wethouders moeten verschaffen.

Anders dan bij wegen en spoorwegen, waarbij het gaat om (verkeers)bewegingen, gaat het bij het verstrekken van gegevens aan burgemeester en wethouders over luchtvaart niet om gegevens van vliegbewegingen, maar om gegevens over de geluidsbelasting die door de vliegbewegingen wordt veroorzaakt. De gegevens over geluidsbelasting veroorzaakt door luchtvaart zullen in principe worden aangeleverd in de vorm van contouren, uitgedrukt in Kosteneenheden (Ke), waarna zij door de gemeente worden omgerekend in L_{den} en L_{night} .

Voor de gegevens omtrent het feitelijk gebruik van militaire luchtvaartterreinen geldt in de Luchtvaartwet een eigen regime. Door in het tweede lid van artikel 118a te verwijzen naar artikel 30c van de Luchtvaartwet wordt bereikt dat dit regime, dat uitgaat van contourenkaarten, gelijkelijk toepassing vindt ten aanzien van de door de Minister van Defensie voor de geluidsbelastingkaarten aan te leveren gegevens. Burgemeester en wethouders kunnen met behulp van deze contourenkaarten de hiervoor bedoelde omrekening uitvoeren.

In artikel 118a, derde lid, wordt gesproken over «inlichtingen en gegevens waarover zij kunnen beschikken». Daaronder vallen zowel inlichtingen en gegevens waarover de betrokken autoriteit feitelijk reeds beschikt als inlichtingen en gegevens waarover hij met een redelijke inspanning de beschikking kan krijgen. Zo kan in principe worden bepaald dat de gegevens in een bepaalde dosismaat dienen te worden aangeleverd (zoals bijvoorbeeld de geluidsbelasting afkomstig van luchtvaartterreinen in Ke). Het voorschrijven van de «wijze waarop» de inlichtingen en gegevens moeten worden verstrekt kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het elektronisch aanleveren ervan.

In hoofdstuk 3 is meer uitgebreid ingegaan op de diverse verplichtingen tot gegevensverstrekking.

Artikel 119

Dit artikel voorziet in een ministeriële regeling waarin de reken- en meetvoorschriften kunnen worden gegeven om de geluidsbelasting vanwege

de diverse geluidsbronnen te bepalen. Zoals is aangegeven in § 2.9, kan ten aanzien van wegen, spoorwegen en industrielawaai vermoedelijk vrijwel worden volstaan met een bepaling dat de huidige reken- en meetvoorschriften mede van toepassing zijn op het bepalen van de geluidsbelasting L_{den} .

Daarnaast zijn regels nodig voor het omrekenen van luchtvaartgeluid zoals geregistreerd in de luchtvaartwetgeving naar luchtvaartgeluid in de zin van de Wet geluidhinder (bijvoorbeeld van de L_{den} -systematiek van de luchtvaartwetgeving naar de L_{den} -systematiek van de Wet geluidhinder) en voor het omrekenen van de dosismaat voor luchtvaartgeluid in de nieuwe dosismaat (van Kosteneenheden naar L_{den}).

Voor reken- en meetvoorschriften met betrekking tot de geluidsbelasting vanwege een luchtvaartterrein of een luchthaven is in het tweede lid een afzonderlijke grondslag geschapen, omdat deze regels zullen worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Defensie. De betrokken bepaling zal alleen worden benut voor het weergeven van de geluidsbelasting vanwege een luchthaven op een geluidsbelastingkaart voor een agglomeratie. Reken- en meetvoorschriften ten behoeve van de geluidsbelastingkaart voor de luchthaven Schiphol worden vastgesteld op grond van artikel 8.30a, vierde lid, van de Wet luchtvaart.

Artikel 119 biedt ook de basis voor het implementeren van gemeenschappelijke bepalingmethoden, nadat deze door de Europese Commissie zijn vastgesteld.

Artikel 120

Het eerste lid van dit artikel regelt de publicatie van de vastgestelde geluidsbelastingkaarten. Het tweede lid bevat enkele aanvullende voorschriften, welke rechtstreeks zijn ontleend aan artikel 9 van de richtlijn omgevingslawaai.

In het derde lid wordt bepaald dat de geluidsbelastingkaarten moeten worden toegestuurd aan de Minister van VROM. Deze minister verzamelt de geluidsbelastingkaarten, zodat ook landelijk een beeld bestaat van het omgevingslawaai. Delen van de door de minister verzamelde kaarten zullen krachtens artikel 10, tweede lid, van de richtlijn omgevingslawaai aan de Europese Commissie worden toegezonden. Zo nodig stelt de minister nadere regels over de wijze waarop de geluidsbelastingkaarten aan hem ter beschikking worden gesteld (vierde lid). Bijvoorbeeld kan elektronische toezending worden voorgeschreven.

Artikel 121

Elke lidstaat dient periodiek bepaalde gegevens aan de Europese Commissie te zenden. In Nederland zal de Minister van VROM daarvoor zorgdragen. Die gegevens moeten aan de minister worden aangeleverd door de autoriteiten die geluidsbelastingkaarten en actieplannen moeten opstellen. Indien deze autoriteiten nalatig blijven, komt Nederland jegens de Europese Commissie in verzuim.

Die nalatigheid kan bestaan uit het niet of niet tijdig vaststellen van een geluidsbelastingkaart of een actieplan. Ook is denkbaar dat een geluidsbelastingkaart of een actieplan weliswaar tijdig wordt vastgesteld, maar dat niet wordt voldaan aan de eisen die gelden omtrent de inhoud, de vormgeving of de inrichting van de geluidsbelastingkaart of het actieplan.

Mede om aan de verplichtingen jegens de Europese Commissie te kunnen voldoen, zijn in het wetsvoorstel eenduidige termijnen opgenomen voor het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen en voor het toezenden daarvan aan de Minister van VROM. In een amvb op grond van artikel 118a zullen voorts termijnen worden opgenomen voor het verstrekken van gegevens door de ene autoriteit aan de andere ten behoeve van het opstellen van geluidsbelastingkaarten.

Op uiteenlopende manieren zullen de betrokken autoriteiten worden ondersteund bij het naleven van deze termijnen en eisen. De combinatie van het bieden van een facilitaire hulpstructuur (inclusief een Handreiking) en monitoring van de voortgang dient hiervoor in principe voldoende waarborgen te bieden. In een amvb op grond van artikel 118 en artikel 122 zullen voorts zo duidelijk mogelijke eisen worden gesteld omtrent de inhoud, de vormgeving of de inrichting van de geluidsbelastingkaart of het actieplan.

Indien het desalniettemin voorkomt dat een autoriteit niet weet te voldoen aan zijn verplichtingen met betrekking tot het vaststellen van een geluidsbelastingkaart, biedt artikel 121 een voorziening. Het artikel verklaart de taakverwaarlozingsbepaling van de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de Minister van VROM bevoegd is tot handelen. De Minister van VROM heeft hierdoor de bevoegdheid om de geluidsbelastingkaart zelf, doch op kosten van de betrokken autoriteit, te doen opstellen. Op praktische gronden geldt het artikel niet ten aanzien van de Minister van Verkeer en Waterstaat en voor het opstellen van een actieplan.

De Minister van VROM kan artikel 121 toepassen vanaf het tijdstip waarop de geluidsbelastingkaart (volgens de eisen) had moeten zijn vastgesteld. Pas dan kan er in formele zin van verzuim sprake zijn. In de praktijk zal de minister mogelijk pas op de hoogte raken van het niet gereed zijn van de geluidsbelastingkaart als de kaart niet tijdig aan hem wordt toegezonden. Of een wel tijdig vastgestelde en toegezonden geluidsbelastingkaart aan de toepasselijke eisen voldoet, kan de minister in elk geval pas vaststellen nadat hij de geluidsbelastingkaart heeft ontvangen. In de praktijk zal de eventuele toepassing van artikel 121 dus vaak pas aan de orde zijn na het verstrijken van het uiterste tijdstip voor toezending van de geluidsbelastingkaarten aan de Minister van VROM. Dit tijdstip ligt uiterlijk één maand na het vaststellen van de desbetreffende kaart (artikel 120, tweede lid).

In artikel 121 wordt alleen verwezen naar het eerste en het tweede lid van artikel 118. Aan het bepaalde in die leden is eerst voldaan als tijdig en overeenkomstig de toepasselijke eisen een geluidsbelastingkaart is vastgesteld. De autoriteit die niet voldoet aan het bij of krachtens het derde en het vierde lid bepaalde, voldoet dus evenmin aan het eerste en het tweede lid.

Artikel 122

Op grond van dit artikel moeten in 2008 en vervolgens elke vijf jaar actieplannen worden opgesteld voor de krachtens artikel 117 gepubliceerde delen van wegen en hoofdspoorwegen en voor gemeenten die behoren tot krachtens artikel 117a aangewezen agglomeraties. Het artikel regelt ook welke autoriteiten belast zijn met het vaststellen van de actieplannen. Het zijn dezelfde autoriteiten als voor de geluidsbelastingkaarten.

In het derde lid wordt de reikwijdte van het actieplan aangegeven. Het actieplan omvat zowel een beleidsmatig deel (onderdeel a) als een opera-

tioneel deel (onderdeel b). Onderdeel b heeft met name het oog op de zogenaamde «prioritaire problemen». In § 2.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al uitgebreid ingegaan op de actieplannen, waaronder de reikwijdte ervan en de inhoud van de term «prioritaire problemen».

In § 2.8 is ook ingegaan op de eisen ten aanzien van de inhoud, vormgeving en inrichting van een actieplan. Deze eisen zullen bij of krachtens amvb worden uitgewerkt. Het vierde lid biedt daartoe de basis. De nadere regels kunnen strekken tot uitwerking van elk van de drie voorgaande leden. Zoals aangegeven in § 2.8, is het niet de bedoeling om de gemeenten aan strakke voorschriften te binden omtrent de inhoud van hun geluidsbeleid.

Een actieplan moet uiterlijk ongeveer een jaar na het uiterste tijdstip voor het vaststellen van de desbetreffende geluidsbelastingkaart gereed zijn. Gelet op de inspraakprocedures die moeten worden doorlopen, is het aan te raden dat de voorbereiding van het plan al start voordat de kaart is vastgesteld.

Artikel 123

In dit artikel is bepaald dat een actieplan wordt voorbereid overeenkomstig de procedure van afdeling 3.4 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht. Het kunnen inbrengen van zienswijzen is echter uitgebreid tot alle burgers. Daarmee wordt voldaan aan het bepaalde van artikel 8, zevende lid, van de richtlijn omgevingslawaaai.

In § 2.8 is al ingegaan op het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht. Ter aanvulling wordt nog opgemerkt dat het actieplan geen besluit is. Dat is echter geen beletsel voor het toepassen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 3.1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht houdt namelijk rekening met het toepassen van – onder meer – afdeling 3.4 op andere beslissingen dan besluiten.

Met «afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht» wordt bedoeld op de nieuwe uniforme voorbereidingsprocedure. In § 4.2 is er al op gewezen dat vooruit wordt gelopen op het inwerkingtreden van deze procedure.

Artikel 123a

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 120 volgt uit dit artikel dat een vastgesteld actieplan moet worden gepubliceerd en toegestuurd aan de Minister van VROM.

Artikel 123b

Desverzocht moeten ook aan een autoriteit aan gene zijde van de landsgrens gegevens worden verstrekt. Artikel 123b voorziet hierin. Bij of krachtens amvb kunnen nadere regels worden gesteld. Omgekeerd worden uiteraard ook van autoriteiten van een andere lidstaat gegevens verwacht. In dit wetsvoorstel kan dat echter niet worden vastgelegd.

Artikel II

Met het oog op het vaststellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor de luchthaven Schiphol wordt de Wet luchtvaart aangevuld met een nieuwe § 8.5.4 (artikelen 8.30a tot en met 8.30d). De redactie van

deze artikelen is analoog aan de redactie van de corresponderende artikelen in de Wet geluidhinder (118, 118a, 119 en 120 tot en met 123).

Zoals is toegelicht in § 3.1, is de Minister van Verkeer en Waterstaat de «bevoegde autoriteit» voor de luchthaven Schiphol en niet de exploitant van de luchthaven.

Op de gegevensverstrekking aan deze minister door de exploitant van de luchthaven Schiphol is ingegaan in § 3.2. Artikel 8.30b bevat de daartoe strekkende verplichting. Voor het overige wordt verwezen naar § 4.3.

Artikel III

Zoals is toegelicht in § 3.1, is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als de «bevoegde autoriteit» voor hoofdspoorwegen en niet de toekomstige beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, zoals bedoeld in de nieuwe Spoorwegwet. Artikel III bevat de daartoe strekkende aanpassing van de nieuwe Spoorwegwet.

Daar de nu voorgestelde artikelen van de Wet geluidhinder zich wat betreft hoofdspoorwegen niet tot de beheerder maar tot de Minister van Verkeer en Waterstaat richten, zou dit de vraag kunnen oproepen of de beheerder uit hoofde van de aan hem krachtens de nieuwe Spoorwegwet te verlenen concessie kan worden verplicht tot het aan de minister leveren van de in het voorgestelde artikel 116 van de Wet geluidhinder bedoelde gegevens, het voorbereiden van de geluidsbelastingkaarten (artikel 118) en het doen van voorstellen voor in het actieplan op te nemen maatregelen (artikel 122). Om buiten twijfel te stellen dat hieromtrent in de beheerconcessie voorschriften kunnen worden opgenomen, wordt artikel 17 van de nieuwe Spoorwegwet op dit punt aangevuld. Het betreft het tweede lid, aanhef en onder b, van dat artikel 17, dat inhoudt dat aan de concessie voorschriften worden verbonden ten aanzien van het verstrekken van gegevens aan de Minister van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van het toezicht op de naleving van de concessie.

Artikel IV

De beoogde wijziging van de Wet geluidhinder zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit tijdstip moet gezien de implementatietermijn van artikel 14 van de richtlijn omgevingslawaaai gelegen zijn op uiterlijk 18 juli 2004.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Bijlage Transponeringstabel

Richtlijn omgevingslawaa	Implementatie (Wgh staat voor Wet geluidhinder en Wlv voor Wet luchtvaart)
Artikel 1 (Doelstellingen)	Behoeft geen specifieke implementatie
Artikel 2 (Werkingsfeer)	Artikel 118 Wgh, artikel 8.30a, eerste lid, Wlv
Artikel 3 (Definities)	Artikelen 1 en 115 Wgh, artikel 8.30a, tweede lid, Wlv
Artikel 4 (Uitvoering en verantwoordelijkheden)	Artikelen 118, eerste en tweede lid, 120, derde lid, 122, eerste en tweede lid, Wgh, artikelen 8.30a, eerste lid, 8.30c, derde lid, en 8.30d, eerste en vierde lid, Wlv
Artikel 5, eerste lid (Geluidsbelastingindicatoren)	Artikelen 115, 118, eerste, tweede en derde lid, 119 en 122, derde lid, Wgh, artikel 8.30a, tweede, derde en vierde lid, Wlv
Artikel 5, tweede tot en met vierde lid	Behoeft geen specifieke implementatie
Artikel 6, eerste en derde lid (Bepalingsmethoden)	Ministeriële regeling op basis van artikel 119 Wgh
Artikel 6, tweede lid	Behoeft geen specifieke implementatie
Artikel 7, eerste, tweede en vijfde lid (Geluidsbelastingkaarten)	Artikelen 116, 117, 117a, 118, eerste en tweede lid, 118a en 123b Wgh, artikelen 8.30a, eerste lid, en 8.30b Wlv, artikel 17 nieuwe Spoorwegwet, artikelen 4, 7, tweede lid, 4.14, tweede lid en 4.20, tweede lid, Wet milieubeheer
Artikel 7, derde lid	Artikel 118, derde en vierde lid, Wgh, artikel 8.30a, derde en vierde lid, Wlv
Artikel 7, vierde lid	Artikel 123b Wgh
Artikel 8, eerste, tweede en vijfde lid (Actieplannen)	Artikel 122, eerste en tweede lid, Wgh, artikel 8.30d, eerste lid, Wlv, artikel 17 nieuwe Spoorwegwet
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen specifieke implementatie
Artikel 8, vierde lid	Artikel 122, derde en vierde lid, Wgh, artikel 8.30d, tweede en vijfde lid, Wlv
Artikel 8, zesde lid	Artikel 123b Wgh
Artikel 8, zevende lid	Artikel 123 Wgh, artikel 8.30d, derde lid, Wlv
Artikel 9, eerste en tweede lid (Informatie voor het publiek)	Artikelen 120, eerste en tweede lid, en 123a Wgh, artikelen 8.30c, eerste en tweede lid, 8.30d, vierde lid, Wlv
Artikelen 10 tot en met 16 (Diverse onderwerpen)	Behoeven geen specifieke implementatie
Bijlage I (Geluidsbelastingindicatoren)	Artikel 115 Wgh, ministeriële regeling op basis van artikel 119 Wgh, artikel 8.30a, tweede lid, Wlv, ministeriële regeling op basis van artikel 8.30a, vierde lid, Wlv
Bijlage II (Bepalingsmethoden voor de geluidsbelastingindicatoren)	Ministeriële regeling op basis van artikel 119 Wgh, ministeriële regeling op basis van artikel 8.30a, vierde lid, Wlv
Bijlage III (Bepalingsmethoden voor gezondheidseffecten)	Amvb of ministeriële regeling op basis van artikel 122, vierde lid, Wgh, ministeriële regeling op basis van artikel 8.30d, vijfde lid, Wlv
Bijlage IV (Minimumeisen voor geluidsbelastingkaarten)	Amvb of ministeriële regeling op basis van artikel 118, vierde lid, Wgh, ministeriële regeling op basis van artikel 8.30a, vierde lid, Wlv

Richtlijn omgevingslawaa	Implementatie (Wgh staat voor Wet geluidhinder en Wlv voor Wet luchtvaart)
Bijlage V (Minimumeisen voor actieplannen)	Amvb of ministeriële regeling op basis van artikel 122, derde en vierde lid, Wgh, luchthavenverkeerbesluit, ministeriële regeling op basis van artikel 8.30d, vijfde lid, Wlv
Bijlage VI (Aan de Commissie toe te zenden gegevens)	Behoeft geen specifieke implementatie
